

Sahya Anggaran

Ilmu

ADMINISTRASI NEGARA

DISUSUN BERDASARKAN
KURIKULUM TERBARU
NASIONAL
PERGURUAN TINGGI
AGAMA ISLAM

Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam
Upaya Menciptakan *Good Governance*

ISIP
NG



Sahya Anggaran

Ilmu ADMINISTRASI NEGARA



Kajian Konsep, Teori, dan Fakta dalam
Upaya Menciptakan *Good Governance*



Pustaka Setia
Bandung

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NO. 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA**

Pasal 113

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

ILMU ADMINISTRASI NEGARA

ISBN: 978-979-076-068-4

Cet. I Juli 2012; 16 x 24 cm., 600 hlm.

Penulis: **Sahya Anggara**

Editor: **Dr. Beni Ahmad Saebani, M.Si.**

Desain Sampul: **Tim Desain Pustaka Setia**

Setting, Montase, Layout: **Tim Redaksi Pustaka Setia**

Cetakan ke-2: **Agustus 2016**

Diterbitkan oleh:

CV PUSTAKA SETIA

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp. (022) 5210588 Faks. (022) 5224105

e-mail. pustaka_seti@yahoo.com

web. www.pustakasetia.com BANDUNG 40253

(Anggota IKAPI Cabang Jawa Barat)

Copyright © 2012 **CV PUSTAKA SETIA**

Dilarang mengutip memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seizin tertulis dari penerbit. Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved.

Ilmu Administrasi Negara

Kajian Konsep, Teori, dan Fakta
dalam Upaya Menciptakan Good Governance

Ilmu Administrasi Negara

**Kajian Konsep, Teori, dan Fakta
dalam Upaya Menciptakan Good Governance**



Penerbit CV Pustaka Setia

KUTIPAN PASAL 72:

Ketentuan Pidana Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

ISBN 978-979-076-068-4

ILMU ADMINISTRASI NEGARA

**(Kajian Konsep, Teori, dan Fakta
dalam Upaya Menciptakan Good Governance)**

Penulis: Sahya Anggara

Editor: Drs. Beni Ahmad Saebani, M.Si.

Penerbit: CV Pustaka Setia

16 x 24 cm; 600 hlm.

Copy Right © 2012 CV PUSTAKA SETIA

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.
Hak penulis dilindungi undang-undang.

All right reserved

Rencana Kulit: **Tim Desain Pustaka Setia**
Setting, Layout, Montase: **Tim Redaksi Pustaka Setia**

Cetakan I: **Mei 2012**

Diterbitkan oleh

CV PUSTAKA SETIA

Jl. BKR (Lingkar Selatan) No. 162-164

Telp. : (022) 5210588 - 5224105

Faks. : (022) 5224105

BANDUNG 40253

(Anggota IKAPI Cabang Jabar)



Proses administrasi melaksanakan tiga fungsi utama yang berhubungan dengan tiga tingkatan hierarki formal. Pada tingkat atas, yaitu fungsi pengarahan organisasi terutama berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang dari tujuan yang akan dicapai, Pada tingkat menengah adalah fungsi manajemen organisasi terutama berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai pekerjaan yang berlangsung lama, seperti memberikan bahan, sarana, intruksi, dan penciptaan iklim yang diperlukan oleh staf teknis atau profesional yang terlibat dalam proses produksi (hasil). Adapun pada tingkat bawah adalah fungsi pengawasan, Dalam kontak langsung dengan pekerja profesional dan teknis, fungsi pengawasan mengarahkan penggunaan sumber-sumber serta menjalin agar kegiatan profesional dan teknis dilaksanakan sesuai standar yang telah ditetapkan. Ketiga tingkatan ini saling berkaitan, adanya derajat saling hubungan secara positif dan mempunyai fungsi yang berbeda, seperti beragamnya organisasi dari berbagai jenis dan ukuran. Misalnya dalam pabrik atau pada bagian pelayanan sosial medis, fungsi pengarahan, manajemen, dan pengawasan dapat tertanam pada satu orang. Akan tetapi, yang terpenting bahwa administrasi merupakan proses pengarahan, manajemen, dan pengawasan yang merupakan unsur-unsur penting dalam administrasi.

Sebagai metode, administrasi berlangsung dalam organisasi formal, yaitu pada unit-unit sosial yang dibentuk untuk tujuan yang mencakup unsur-unsur konflik dan unsur-unsur perubahan.

Organisasi, dengan struktur formalnya, kelompok-kelompok sosial, lingkungan sosial, sumber-sumber dan tujuan-tujuan merupakan bahan dasar administrator dapat bekerja dengan optimal.

Dalam buku ini dibahas hal-hal yang merupakan pengantar ilmu administrasi, di antaranya adalah pengertian administrasi dan ilmu administrasi, perkembangan administrasi, unsur-unsur administrasi, sejarah asal-usul administrasi, dan pembangunan administrasi. Dengan buku ini mahasiswa diharapkan memperoleh pengetahuan yang mendalam kaitannya dengan ilmu administrasi negara.

Penulis

Sahya Anggara



BAB I KONSEP ADMINISTRASI ___ 11

- A. Pengertian Adminstrasi dan Ilmu Administrasi ___ 11
- B. Perkembangan Administrasi ___ 23
- C. Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia ___ 27
- D. Unsur-unsur Administrasi ___ 29
- E. Sejarah Asal-usul Administrasi ___ 32
- F. Administrator dan Administrasi ___ 39
- G. Administrasi Indonesia (Nasional) ___ 43
- H. Pembangunan Administrasi ___ 49

BAB II KONSEP ORGANISASI ___ 53

- A. Pengertian Organisasi ___ 53
- B. Model-model Organisasi ___ 65
- C. Perkembangan Organisasi ___ 80
- D. Konsep-konsep Teori Organisasi ___ 91
- E. Hakikat Organisasi ___ 92
- F. Lingkungan Organisasi ___ 93
- G. Ilmu Organisasi ___ 97
- H. Teori-teori Organisasi ___ 99
- I. Prinsip-prinsip Organisasi ___ 109
- J. Tipe-tipe Organisasi ___ 117

BAB III KONSEP ADMINISTRASI NEGARA ___ 123

- A. Istilah Public ___ 123
- B. Public Administration ___ 128
- C. Pengertian Administrasi Negara ___ 134
- D. Pokok-pokok Administrasi Negara ___ 142
- E. Administrasi Negara Ideal ___ 157
- F. Ilmu Administrasi Negara ___ 159
- G. Dasar-dasar Administrasi Negara ___ 160
- H. Kedudukan Ilmu Administrasi Negara ___ 165
- I. Tingkatan-Tingkatan Administrasi Negara ___ 166
- J. Peringkat Administrasi Negara Menurut Optiknya ___ 168

BAB IV ASPEK-ASPEK PELAKSANAAN ADMINISTRASI NEGARA ___ 171

- A. Perkembangan Ilmu Administrasi Negara ___ 171
- B. Aspek Ilmu Administrasi Negara ___ 180
- C. Kerja Administrasi Negara ___ 184
- D. Administrasi Negara sebagai Staf Pemerintah ___ 189
- E. Ahli Administrasi Negara ___ 192
- F. Administrasi Negara Modern ___ 195
- G. Misi Utama Administrasi Negara Indonesia ___ 197
- H. Timbulnya Peradilan Administrasi Negara ___ 198
- I. Pemerintahan Strategis ___ 199
- J. Hubungan antara Sifat Administrasi dan Sifat Negara ___ 200
- K. *Good Governance* (Pemerintahan yang Baik) ___ 202

BAB V SISTEMATIKA ILMU ADMINISTRASI NEGARA ___ 213

- A. Studi dan Ilmu Pengetahuan ___ 213
- B. Ilmu Administrasi Negara dan Sistematikanya ___ 214
- C. Sejarah Perkembangan Administrasi Negara di Indonesia ___ 226
- D. Organisasi Pemerintahan dan Administrasi Negara Republik Indonesia ___ 241

BAB VI MACAM-MACAM ADMINISTRASI DALAM PEMERINTAHAN ___ 253

- A. Administrasi Pembangunan ___ 253
- B. Administrasi Kepegawaian Negara ___ 257
- C. Administrasi Perekonomian Negara ___ 290
- D. Administrasi Peradilan
(*The Administration of Justice*) ___ 314
- E. Administrasi Hubungan Luar Negeri ___ 337

BAB VII PERKEMBANGAN ADMINISTRASI NEGARA ___ 357

- A. Masa Awal Administrasi Negara ___ 359
- B. Dikotomi Politik/Administrasi (1900-1926) ___ 360
- C. Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937) ___ 362
- D. Masa Penuh Tantangan (1938-1947) ___ 365
- E. Reaksi Terhadap Berbagai Tantangan (1947-1950) ___ 368
- F. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970) ___ 371
- G. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970) ___ 378
- H. Kekuatan Administrasi Negara Baru (1965-1970) ___ 382
- I. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970-Sekarang) ___ 384

BAB VIII BIROKRASI PEMERINTAHAN ___ 389

- A. Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi ___ 389
- B. Pengertian Birokrasi ___ 391
- C. Karakteristik Birokrasi ___ 393
- D. Tipe Ideal Birokrasi ___ 394
- E. Etika Birokrasi ___ 401
- F. Pelaksanaan Etika Birokrasi ___ 402
- G. Pelaksanaan Birokrasi Pemerintahan Indonesia ___ 406
- H. Peranan Birokrasi ___ 437
- I. Kekuasaan Birokrasi ___ 448
- J. Pemerintahan Birokrasi ___ 451
- K. Birokrasi Administrasi Negara ___ 458
- L. Peranan Birokrasi dan Teknokrasi ___ 464

BAB IX PROSES POLITIK NEGARA INDONESIA ___ 467

- A. Demokrasi Liberal ___ 467
- B. Demokrasi Terpimpin ___ 472
- C. Demokrasi Pancasila ___ 477

BAB X TINJAUAN KEBIJAKAN PUBLIK ___ 499

- A. Pengertian Kebijakan Publik ___ 499
- B. Model-model Kebijakan Publik ___ 515
- C. Analisis Kebijakan Publik ___ 519
- D. Implementasi Kebijakan Publik ___ 530
- E. Manajemen Publik ___ 542
- F. Kebijakan Memangkas Birokrasi ___ 558
- G. Pelayanan Publik ___ 567
- H. Kebijakan Pelayanan Umum ___ 574
- I. Pemimpin Pelayanan Publik ___ 578
- J. Pengukuran Pelayanan Publik ___ 582
- K. Prinsip-prinsip Pelayanan Publik ___ 590

DAFTAR PUSTAKA ___ 595

BIODATA PENULIS ___ 599



A. Pengertian Administrasi dan Ilmu Administrasi

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apa pun dapat dilaksanakan dengan baik. Proses administrasi akan melaksanakan tiga fungsi utama yang berhubungan erat dengan tiga tingkatan umum dalam hierarki formal. Di tingkat atas, yaitu fungsi pengarahan organisasi, terutama berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang dari suatu tujuan yang akan dicapai. Di tingkat menengah, yaitu fungsi manajemen organisasi, terutama berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai suatu pekerjaan yang terus berlangsung lama, seperti memberikan bahan-bahan, sarana-sarana, instruksi-instruksi dan penciptaan iklim yang diperlukan oleh staf teknis atau profesional yang terlibat dalam proses produksi (hasil). Di tingkat bawah adalah fungsi pengawas. Dalam kontak langsung dengan pekerja-pekerja profesional dan teknis, fungsi pengawasan mengarahkan penggunaan sumber-sumber serta menjalin agar kegiatan-kegiatan profesional dan teknis dilaksanakan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Ketiga tingkatan ini saling berkaitan, memiliki derajat saling hubungan secara positif dan mempunyai fungsi yang berbeda-beda, seperti beragamnya organisasi dari berbagai jenis dan ukuran. Misalnya dalam suatu pabrik atau dalam suatu bagian pelayanan sosial medik, fungsi-fungsi pengarahan, manajemen dan pengawasan dapat tertanam hanya pada satu orang. Walaupun demikian, yang terpenting adalah administrasi didefinisikan sebagai proses umum yang pengarahan, manajemen, dan pengawasan merupakan unsur-unsurnya.

Penyebab lain dari adanya kekaburan ini, yaitu administrasi sering dipergunakan untuk membedakan dengan istilah kebijakan. Sebenarnya, secara tradisional, keduanya cenderung dianggap terpisah satu sama lain.

Selanjutnya, bila kebijakan didefinisikan sebagai serangkaian arus kegiatan yang secara sadar dikembangkan dan diterapkan sehubungan dengan tujuan-tujuan yang telah ditentukan, jelaslah bahwa kebijakan tidak hanya dibatasi pada tingkatan puncak organisasi. Misalnya, walaupun kebijakan tertentu dapat dikembangkan pada tingkat pengarahan organisasi dan diterapkan pada organisasi secara keseluruhan (dalam batas-batas yang ditentukan oleh kebijakan itu serta dalam organisasi yang disentralisasi secara administratif), akan terdapat kebutuhan pengembangan organisasi di tingkat lapangan, sehingga memenuhi persyaratan lapangan. Ringkasnya, administrasi menunjukkan proses yang menyeluruh yang meliputi, baik manajemen maupun unsur pembuatan kebijakan.

Sebagai suatu metode, administrasi berlangsung dalam organisasi formal, yaitu suatu unit sosial yang dibentuk untuk tujuan yang mencakup unsur-unsur konflik dan unsur-unsur perubahan. Organisasi, dengan struktur formalnya, kelompok-kelompok sosial, lingkungan sosial, sumber-sumber dan tujuan-tujuan merupakan bahan dasar seorang administrator bekerja. Tugas seorang administrator adalah melaksanakan pekerjaan melalui proses pengorganisasian sumber-sumber dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Keterlibatan administrator dalam masalah administrasi dilaksanakan dengan dua cara pokok, yaitu:

1. mengawasi sumber-sumber lembaga dan bertanggung jawab dalam mengorganisasikannya;
2. karena lembaga publik merupakan unit organisasi dan administrator merupakan bagian dari unit tersebut, administrator tidak boleh melakukan kegiatan hanya untuk dirinya sendiri. Hal ini karena adanya saling kebergantungan yang tidak dapat dihindarkan antara organisasi dan individu. Fungsi khusus administrator dalam menampilkan perannya dibedakan dari fungsi organisasional seorang administrator,

yaitu mempertahankan dan mengembangkan organisasi atau bagian khusus dari organisasi sebagai kegiatan yang berlangsung terus-menerus.

Hubungan antara spesialis dan administrator dipengaruhi oleh pemahaman fungsi mereka masing-masing. Administrator harus mengetahui bahwa spesialis yang melalui latihan dan pengalamannya adalah seorang ahli dalam bidang kompetensinya. Sebaliknya, spesialis juga harus memahami bahwa fungsi administrator berhubungan dengan organisasi secara keseluruhan. Spesialis merupakan anggota staf yang mampu merumuskan dan menyelesaikan kasus individu tertentu, namun ia tidak dapat misalnya menetapkan suatu kebijakan yang seragam. Dalam uraian ini, administrasi muncul sebagai kegiatan dari jenis yang berbeda (karena faktor-faktor yang dipertimbangkan oleh administrator) dan muncul pula sebagai proses fungsi spesialis dipengaruhi (karena administrator harus menerima keputusan akhir yang tidak dibuat olehnya, tetapi misalnya oleh seorang pimpinan organisasi).

Bagi administrator yang menduduki posisi administratif tingkat atas, persoalannya setelah ia memegang posisi itu timbul keengganan untuk meninggalkan peranan spesialisnya, padahal ia dituntut oleh posisinya untuk menjalankan peranan organisasional. Dengan demikian, petugas spesialis menjadi tidak efektif sebagai seorang administrator karena ia cenderung memberikan pertimbangan yang sebelumnya memang menjadi bidangnya.

Selanjutnya, untuk memudahkan pemahaman, berikut disajikan definisi kerja dari beberapa istilah yang berkaitan dengan administrasi.

1. Administrasi adalah proses yang keseluruhan kegiatan organisasi diarahkan pada pencapaian tujuan antara dan tujuan akhir (*goals and objectives*).
2. Administrator adalah anggota organisasi yang tugas utamanya melancarkan proses pencapaian tujuan organisasi. Petugas lembaga publik (walaupun tugasnya dapat meliputi unsur administrasi), bukan administrator dan bukan pula pegawai biasa, tetapi pegawai senior yang merupakan administrator atau pejabat organisasi.

3. Sistem pimpinan (*executive system*) adalah serangkaian posisi tempat organisasi diadministrasikan. Hal ini terlihat jelas dalam organisasi yang sangat ditonjolkan, misalnya dalam departemen pemerintah yang bidang kekuasaan setiap jenjangnya dengan jelas ditentukan. Pada organisasi-organisasi yang kurang birokratis, hal itu tidak jelas terlihat, misalnya pada lembaga-lembaga publik. Walaupun petugas lembaga publik merasa perlu mempertimbangkan banyak unsur serta adanya pertanggungjawaban pada setiap tingkatan, banyak bukti menunjukkan adanya struktur organisasi yang terdiri atas serangkaian hubungan manajerial yang terus-menerus yang disebut sebagai hierarki pimpinan.
4. Pimpinan (*executive*) adalah pemegang posisi di tingkat teratas dari struktur formal, misalnya direktur umum, kepala kantor wilayah, dan lain-lain. Inilah suatu posisi yang kekuasaan administratif secara menyeluruh dibebankan kepadanya dan dari sinilah mengalir kegiatan administratif yang paling luas.

Salah satu hal yang sangat penting dari semua ciri yang selama ini dikemukakan sebagai karakteristik organisasi yang tidak diragukan lagi, bahwa organisasi tersusun dari orang-orang. Apa pun sarana yang dipergunakan oleh administrator, selalu ada komponen utama dari bahan mentah administrator, yaitu orang dan pekerjaan. Orang-orang akan selalu memiliki perasaan mengenai diri dan pekerjaan. Hal ini akan memengaruhi cara mereka dalam berfungsi. Kriteria utama suatu efisiensi (dalam setiap organisasi) adalah apakah mereka dapat memberikan kemampuan pada organisasi, yaitu sebagai sekelompok orang yang bekerja secara bersama-sama untuk melaksanakan pekerjaan yang lebih baik. Jadi, dalam setiap organisasi, administrasi merupakan proses pemecahan masalah dan proses pemberian kemampuan.

Ilmu administrasi adalah salah satu cabang ilmu sosial yang paling muda, lahir pada akhir abad ke-19. Henri Fayol (1841-1925), adalah seorang sarjana Prancis, yang pertama melihat adanya prinsip-prinsip universal yang berlaku bagi administrasi yang mana pun dan di mana pun.

Henri Fayol membawakan pengertian "administrasi" (Per.: administration) yang umum berlaku di daratan Eropa (Eropa kontinental), di kalangan bangsa Italia, Spanyol, Prancis, Jerman,

Belgia, Belanda, dan sebagainya. Adapun di Inggris dan negara-negara bekas jajahan Inggris, termasuk Amerika Serikat, pengertian semacam itu tidak ada. Yang mirip-mirip adalah "manajemen". Oleh karena itu, buku Henri Fayol "*Administration industrielle et generate*" diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi "*Industrial and general management*", suatu terjemahan yang jelas bagi orang Inggris, tetapi membingungkan bagi kita di Indonesia yang menganut pandangan Eropa kontinental sebagai bekas jajahan Belanda.

Kita di Indonesia tidak boleh berselisih paham satu sama lain hanya karena mempergunakan pengertian-pengertian (Inggris: *concepts, Belbe-grippen*) yang berasal dari bahasa asing. Dunia dan cara berpikir bangsa-bangsa itu berbeda, apalagi antara Inggris dan Prancis. Antara Inggris dan Amerika Serikat, dunia dan cara berpikir bangsanya berbeda-beda, seperti halnya antara kita dan Malaysia. Perbedaan tersebut disebabkan oleh sejarah kebudayaan masing-masing, dan tidak perlu kita bawa ke Indonesia untuk dipertengkarkan oleh kita, sama-sama sarjana Indonesia.

Oleh karena itu, yang relevan dari pengertian "administrasi" bagi ilmu administrasi, dianggap tidak relevan oleh ilmu ekonomi dan ilmu hukum dan ilmu politik sehingga pandangan terhadap "administrasi" itu berbeda-beda. Keadaan itu terjadi di mana-mana di dunia ini normal karena keperluan orang yang selalu berbeda-beda, dan di dalam praktik kehidupan sehari-hari seseorang akan mengambil segala sesuatunya menurut kebutuhan atau keperluan masing-masing. Definisi ilmu administrasi ini bukan merupakan batasan yang tuntas, melainkan merupakan suatu definisi pengantar, definisi kerja, atau "*werkdefinitie*".

Setiap ulasan ilmiah ataupun intelektual harus selalu dimulai dengan batasan atau definisi, rumusan pembatasan yang jelas daripada "objek" atau "kasus posisi" yang hendak dibicarakan atau distudi, atau rumusan pembatasan dari "pengertian" yang hendak dipergunakan.

Baik "objek" maupun "pengertian" tersebut harus merupakan "Ideal-type" (istilah Max Weber) yang dapat dijadikan "*model*" bagi yang serupa atau mirip banyak.

Tanpa definisi, kita tidak akan mengetahui *apakah* sebenarnya dan setepatnya yang dipersoalkan, lebih-lebih dalam ilmu sosial. Hal ini karena, segala sesuatu di dunia dan di dalam alam jagad ini, dalam kenyataannya, berhubungan dan berkaitan satu sama lain sedemikian rupa, sehingga tidak ada satu sesuatu pun di dunia ini yang berdiri sendiri dalam arti murni.

Demikianlah, ilmu administrasi merupakan (cabang dan disiplin) ilmu pengetahuan yang dipakai oleh para sarjana ilmu administrasi untuk mengkaji dan menstudi "administrasi" sebagai salah satu fenomena masyarakat dan dunia modern, yang dalam abad ke-20 ini sangat menarik perhatian banyak orang. Bahkan, banyak yang mengatakan bahwa "administrasi" itulah yang dapat menolong umat manusia dari efek-efek dan akibat-akibat negatif daripada perkembangan ilmu pengetahuan alam dan teknologi modern yang sangat cepat, terlampau cepat bagi sebagian besar umat manusia dunia, disebabkan oleh terbatasnya fasilitas dan kesempatan pendidikan, terutama di bidang ilmu-ilmu sosial dan humaniora (ilmu rohaniah).

Bangsa dan negara kita perlu mempelajari dan mengembangkan "administrasi" ini agar kita tidak menjadi korban dan bola permainan bangsa-bangsa dan badan-badan yang sudah beroperasi dengan "administrasi" yang kuat dan efisien.

Dengan definisi di atas, saya mengatakan bahwa "administrasi" merupakan salah satu fenomena masyarakat modern.

Di dalam masyarakat primitif tidak ada "administrasi". Dalam masyarakat tradisional terdapat "administrasi" yang bersifat tradisional, dijalankan dengan jiwa dan tata cara tradisional, sehingga tidak perlu diadakan studi secara ilmiah oleh para sarjana ilmu administrasi, cukup oleh para sarjana antropologi sosial atau sosiologi.

Masyarakat modern, dapat diartikan sebagai masyarakat yang pola-pola dan tata cara kehidupannya ditentukan oleh sekelompok warganya yang berpikir dan hidup secara *rasional*, artinya memakai perhitungan matematik dan kalkulasi, melakukan *planning, budgeting, dan programming*, mempergunakan sistem, logika, dan pola-pola tata tertib, mempergunakan mesin-mesin, instalasi-instalasi, pesawat-pesawat, dan sebagainya.

Dalam kenyataannya, memang tidak mungkin ada masyarakat yang terdiri 100% atas orang-orang yang berpikir dan hidup secara modern. Di Amerika Serikat pun masih terdapat jutaan orang yang buta huruf, dan di Jerman Barat dan di Swiss pun masih terdapat orang-orang yang hidup secara sederhana dan sama sekali tidak memakai perhitungan rasional walaupun harus diakui bahwa persentasenya kecil.

Dengan memakai ukuran demikian, masyarakat Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang, Medan, Palembang, Ujungpandang, Manado, misalnya, merupakan masyarakat modern. Demikian pula, masyarakat ASEAN, masyarakat Eropa Barat, dan sebagainya, bilamana kita hendak membahas "administrasi negara" yang terdapat di kawasan-kawasan dunia tersebut.

Sebelum menelusuri lebih jauh tentang problematika administrasi, perlu dirumuskan pengertian administrasi, baik ditinjau dari segi bahasa (etimologi), pengertian sempit dan pengertian luasnya serta definisi yang dikemukakan oleh para ahlinya.

Istilah *administrasi* berasal dari bahasa Latin *ad-* dan *ministrare* (*to serve*, melayani). Prefiks *ad-* berfungsi mengintensifikan kata *ministrare*. Kata *ministrare* berkaitan dengan kata *minister* (*a person authorized to conduct religious worship; a clergyman; pastor*), dan *ministry* (*the service, functions, or profession of a minister of religion*). Akar kata - *minister* mengandung serabut kata *minis-* artinya - *less*, kurang; kata *minis-* berkaitan dengan kata *minor*, artinya kecil. Jadi, orang yang melayani (yang melakukan servis), yaitu *servant*, memiliki posisi lebih rendah daripada orang atau pihak yang dilayani olehnya. Jadi, konsep administrasi (setidak-tidaknya pada mulanya) menunjukkan relasi tidak setara antara *minister* dengan pihak yang dilayani. Siapakah pihak yang dilayani tersebut? Dalam konsep *ministry*, yang dilayani oleh *minister* adalah Tuhan (pihak yang lebih tinggi). Dalam konteks ini, pelayanan bukanlah proses *exchange* dan tidak didasarkan pada pertimbangan rasional, melainkan *suprarasional*, yang disebut juga sikap *pasrah*.

Tatkala administrasi diterapkan pada hubungan *dominatif* antara satu pihak dengan pihak lain, kedudukan Tuhan dalam hubungan *ministry* disubstitusi oleh manusia yang berkuasa. Hubungan ini merupakan salah satu tekanan ajaran birokrasi Max Weber (1864-1920). "*Every form of authority expresses itself and*

functions as administration", demikian Weber dalam *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921). Pada bagian lain bukunya, Weber mendefinisikan birokrasi sebagai "*an administrative body of appointed officials*". Pihak yang mengangkat *administrative body* itulah yang merupakan pihak dominan dalam hubungan itu. Dalam perkembangan selanjutnya, relasi tidak setara itu diungkapkan sebagai relasi antara tujuan tertentu (tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu) dengan cara mencapainya. Dalam hubungan ini, posisi pihak yang menetapkan tujuan merupakan persoalan lain. Relasi tujuan cara tersebut diungkapkan misalnya oleh Ordway Tead dalam *The Art of Administration* (1951: 3) sebagai berikut:

... administration is conceived as the necessary activities of those individuals (executives) in an organization who are charged with ordering, forwarding and facilitating the associated efforts of a group of individuals brought together to realize certain defined purposes.

Jika dianalisis, definisi Tead meliputi tiga komponen, yaitu tujuan (*certain defined purposes*), usaha bersama kelompok yang bertugas langsung mencapai tujuan (*associated efforts of a group of individuals to realize...*), dan kegiatan yang harus dilakukan oleh mereka yang bertugas mengatur, memimpin, dan melancarkan komponen kedua (*the necessary activities of and facilitating die...*). Tead memberi tekanan pada komponen ketiga. Tekanan terhadap komponen yang sama diberikan juga oleh J. E. Walters dalam *Basic Administration* (1959: 3) dalam definisinya:

Administration is the process of planning, organizing, managing, appraising, and controlling an enterprise.

Bahkan, Walters dalam definisinya tidak menyinggung komponen kedua definisi yang lebih abstrak dan menunjukkan relasi tujuan, seperti cara yang diberikan oleh Marshall E. Dimock dalam *A Philosophy of Administration* (1958: 3):

My fourth proposition is that administration is concerned with both ends and means and that it is difficult to imagine any step in the administrative process that does not involve values and goals. Administration more than most subject is equally concerned with the relation of ends and means and it is consequently self-defeating to try rigorously to separate these two. The skillful fusion of ends and means is the test of administrative excellence.

Komponen kedua dan ketiga definisi Tead tercakup dalam konsep *means* menurut definisi Dimock, sehingga definisi ini dipandang lebih menunjukkan isi administrasi daripada definisi lainnya.

Tujuan menurut Tead (*purpose*) atau Dimock (*ends*) kemudian dianggap terkandung di dalam konsep *policy* atau *policy decision*, sehingga *International Encyclopedia of the Social Sciences* (1972) mencatat bahwa:

The function of administration is to carry out or execute or implement policy decisions or to coordinate activity (sic) in order to accomplish some common purpose, or simply to achieve cooperation in the pursuit of a shared goal.

Yang dimaksud dengan *policy* di sini ialah: *A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with problem or matter of concern.*

Demikian James E. Anderson dalam *Public Policy-Making* (1979: 3). Dilihat dari segi administrasi bisnis, menurut C. Roland Christesen, D.C.S., *et.al.* dalam *Business Policy* (1982: 3) *policy* adalah:

The study of the functions and responsibility of senior management, the crucial problems that affect success in the total enterprise, and the decisions that determine the total direction of the organization and shape its future.

Carl V. Patton dan David S. Sawicki dalam *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (1986: 38). *Policy* adalah “*a settled course of action to be followed by a government body or institution*”. Dalam bahasa Indonesia, *policy* dapat diterjemahkan menjadi kebijaksanaan, suatu konsep yang perlu dibedakan dari kebijakan yang merupakan padanan *wisdom*. Sudah tentu, kebijaksanaan di sini harus dibedakan dari “kebijaksanaan” sebagai ungkapan sehari-hari yang menunjukkan tindakan yang menyimpang dari kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Agar *policy* terwujud, diperlukan *actions* atau *functions* dan *responsibilities*. Itulah administrasi. Dilihat dari segi ini, di mana ada *policy*, di sana diperlukan administrasi.

Di kalangan administrasi negara (*public administration*) sejak tahun 70-an terdapat anggapan bahwa administrasi negara adalah pembuatan kebijaksanaan publik (*public administration is public-policy making*), sebagaimana disebutkan, misalnya W. Henry Lambright,

the minnowbrook perspective and the future of public affairs: public administration is public-policy making, dalam Frank Marini (ed.), *Toward A New Public Administration* (1971: 332). Jika definisi ini diabstraksikan, tinggallah rumus: *administration is policy making*. Dikotomi “*policy administration*” telah mati! Demikianlah anggapan kalangan yang menamakan dirinya administrasi negara baru, antara lain Frank Marini, H. George Frederickson, dalam *New Public Administration* (1980), dan Carl J. Bellone (ed.) dalam *Organization Theory and The New Public Administration* (1980).

Perkataan “administrasi” berasal dari bahasa Yunani *administrare* yang bermakna melayani, membantu, dan memenuhi. Dalam bahasa Inggris dikenal perkataan “administration” yang sebenarnya juga berasal dari bahasa Yunani: AD yang berarti intensif dan *ministrare* yang berarti melayani. Secara etimologis dapat disimpulkan bahwa administrasi berarti melayani secara rapi dan sempurna.

Adapun administrasi dalam arti sempit dimaksudkan sebagai tata usaha atau *office work*, yakni pekerjaan-pekerjaan yang berhubungan dengan surat-menyurat, dokumentasi, pendaftaran atau registrasi, dan soal-soal kearsipan.

Di negeri Belanda, administrasi disamakan dengan pengertian *bestuur*, tetapi di Indonesia perkataan “*bestuur*” mempunyai pengertian tertentu dalam kegiatan, misalnya pamong praja dan lain-lain.

Dalam pengertian luas, administrasi dapat dilihat dari tiga sudut, hingga mencakup pula tiga pengertian, yaitu dari sudut proses, fungsi, dan kelembagaan.

1. Dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses pemikiran, pengaturan, penentuan tujuan hingga pelaksanaan kerja sehingga tujuan yang dimaksudkan tercapai.
2. Dari sudut fungsi, administrasi merupakan keseluruhan aktivitas yang secara sadar dilakukan oleh setiap orang atau sekelompok orang yang berfungsi sebagai administrator atau pemimpin. Dalam kegiatan tersebut terdapat berbagai macam tugas (fungsi) kerja, misalnya tugas perencanaan, tugas mengorganisasi, tugas menggerakkan, tugas mengawasi, dan sebagainya.
3. Dari sudut kelembagaan, administrasi ditinjau dari manusia-manusia, baik secara perseorangan maupun kolektif yang

menjalankan kegiatan-kegiatan guna mencapai hasil, sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Orang-orang itu terdiri atas empat golongan, yaitu:

- a. *administrator*: orang yang menentukan dan mempertahankan tujuan;
- b. *manajer*: orang yang langsung memimpin pekerjaan ke arah tercapainya hasil yang nyata;
- c. *pembantu ahli (staf)*: terdiri atas para ahli dalam setiap bidang, selaku penasihat (*brain-trust*) dan berfungsi di bidang pemikiran;
- d. *karyawan*: para pelaksana dan pekerja yang digerakkan oleh manajer untuk bekerja, guna menghasilkan sesuatu sesuai dengan tujuan.

Untuk mengetahui hakikat administrasi lebih jauh, ada baiknya kita menelaah definisi administrasi sebagaimana dikemukakan oleh sejumlah ahli, antara lain sebagai berikut.

1. Administrasi dapat dirumuskan sebagai pengorganisasian dan penjurusan sumber-sumber dan bahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan (John M. Pliffner).
2. Administrasi adalah suatu proses yang terdapat secara umum dalam segala usaha kelompok manusia, usaha negara atau swasta, usaha kecil ataupun besar (Leonard D. White).
3. Administrasi adalah pedoman kepemimpinan dan pengawasan usaha suatu kelompok orang-orang ke arah pencapaian tujuan bersama (William H. Newman).
4. Administrasi adalah proses dan tata kerja yang terdapat pada setiap usaha; usaha kenegaraan atau swasta, usaha sipil atau militer, usaha besar, atau kecil. (S. Prajudi Atmosudirdjo)
5. Administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Sondang P. Siagian).
6. Administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu (The Liang Gie).
7. Administrasi ialah proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Soekarno K.).

Sungguhpun terdapat perbedaan-perbedaan redaksional dalam ungkapan para ahli administrasi dan pengarang, pada prinsipnya mempunyai maksud dan tujuan yang sama.

Dari definisi tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor-faktor terjadinya administrasi ialah:

1. kelompok orang: beberapa orang yang sepakat untuk bekerja sama dalam usaha mencapai tujuan bersama;
2. kerja sama: rangkaian perbuatan yang dilakukan bersama secara teratur, dua orang atau lebih;
3. tujuan (*goal*): nilai hajat hidup manusia, baik dalam bentuk fisik materiil maupun dalam bentuk mental spiritual.

Hikmah Kepandaian Administrasi, Manajemen, dan Kepemimpinan

Biasanya seseorang terdorong mempelajari ilmu karena menyadari ada faedah atau hikmahnya. Demikian juga, ilmu administrasi dipelajari karena mengandung hikmah yang besar dalam memajukan kesejahteraan hidup manusia di muka bumi ini.

Apabila seseorang memiliki ilmu, berarti orang itu memiliki kelebihan rohaniah. Dalam Al-Quran dijelaskan ketidaksamaan orang-orang yang berilmu dengan orang-orang yang tidak berilmu. Manusia didorong untuk meraih ilmu pengetahuan.

Dengan kelebihan dalam suatu cabang atau beberapa cabang ilmu, seseorang akan memiliki "kelebihan" atau keterampilan dalam bidang pengetahuan tersebut.

Demikianlah, orang-orang yang memiliki kelebihan dalam ilmu administrasi, manajemen dan kepemimpinan, diharapkan pula memiliki "kebolehan" dalam praktiknya. Kenyataan menunjukkan bahwa teori-teori yang didapat dari hasil studi sangat menolong manusia dalam melakukan (mempraktikkan) sesuatu.

Oleh karena itu, diharapkan penuntut-penuntut ilmu bidang administrasi setelah memiliki teori-teorinya akan lebih mudah melaksanakan kegiatan administrasi, manajemen, dan kepemimpinan.

Dengan menerapkan pengetahuan administrasi dan manajemen dalam kegiatan usaha, dapat diperoleh sejumlah hasil, antara lain:

- a. terwujudnya keteraturan dan ketertiban usaha;
- b. diketahuinya tugas tiap-tiap karyawan sesuai dengan wewenang yang diserahkan kepadanya;
- c. terwujudnya semangat kerja yang tinggi;
- d. terwujudnya efisiensi kerja dan efektivitas dalam mencapai tujuan;
- e. terhindarnya salah urus dari suatu usaha (*mismanagement*).

Ilmu ini dirumuskan untuk memperbaiki keadaan manusia supaya bertambah hari bertambah maju dan sejahtera. Oleh karena itu, dengan menerapkan ilmu ini diharapkan keadaan suatu lingkungan bertambah baik. Lingkungan keluarga, lingkungan usaha dan pekerjaan, tingkat negara dan pemerintahan nasional dan tingkat internasional dapat ditata dan dikelola dengan baik.

Bertambah jelas bahwa tidak satu usaha pun yang dapat bertahan lama dan menjangkau sasaran apabila tidak dihayati dengan administrasi dan praktik manajemen yang tepat, baik yang menyangkut tujuan-tujuan ekonomi, sosial, politik, maupun keagamaan. Administrasi dan manajemen memberikan efisiensi dan efektivitas kepada usaha-usaha manusia. Pengetahuan ini mendorong manusia memerhatikan daya imajinasi, ramalan-ramalan, dan pandangan-pandangan yang jauh ke depan untuk mengadakan perbaikan dan penyempurnaan.

Ilmu ini juga mendorong manusia mempergunakan kesempatan-kesempatan yang ada dan menggali berbagai kemungkinan sehingga dapat memberikan masa depan yang cerah, merangsang pendayagunaan kekuatan-kekuatan diri dan lingkungan untuk keberhasilan bersama.

Dengan demikian, administrasi dan manajemen yang disertai dengan kepribadian yang luhur dapat mengantarkan manusia ke jenjang kemajuan, keserasian, keselarasan, keseimbangan, kesejahteraan, dan kebahagiaan.

B. Perkembangan Administrasi

Administrasi tidak sekaligus menjelma menjadi sains, tetapi didahului oleh perkembangan dalam bentuk seni (*art*). Dalam perkembangannya perlu dibedakan dua hal berikut.

1. Administrasi sebagai Seni

Sebenarnya sejak timbulnya peradaban manusia, administrasi telah dipraktikkan karena sejak itu telah terpenuhi unsur-unsur administrasi yang meliputi adanya dua orang manusia atau lebih, tujuan yang hendak dicapai, kerja sama dan pembagian tugas, peralatan, unsur waktu dan tempat. Sejak itulah, manusia secara praktis telah beradministrasi dan bermanajemen sekali pun dalam bentuk yang amat bersahaja. Apabila diperhatikan perkembangan sejarahnya, administrasi sebagai seni dapat dibagi dalam tiga fase.

Pertama, fase prasejarah, yaitu sejak dikenalnya sejarah manusia yang hidup berkelompok hingga 1 Masehi. Bukti-bukti sejarah menunjukkan bahwa sebelum 1 M, administrasi dan manajemen sudah berkembang dengan baik. Sungguhpun di antara orang-orang purbakala tidak menyadarinya, prinsip-prinsip administrasi dan manajemen telah mereka praktikkan dengan baik sehingga tujuan-tujuan mereka dapat dicapai.

Di antara bukti-bukti sejarah yang dapat ditunjukkan, antara lain peradaban Mesopotamia, peradaban Babilonia Mesir Kuno, Tiongkok Kuno, Rumawi Kuno. Pada zaman Mesopotamia misalnya, telah dikenal adanya pemerintahan, perdagangan, pengangkutan, dan penggunaan logam sebagai alat tukar-menukar, yang menunjukkan bahwa mereka telah melaksanakan administrasi dan manajemen.

Demikian juga, di Babilonia telah terdapat kemajuan dalam bidang-bidang tersebut dan telah membina mesin administrasi di bidang teknologi. Pada zaman Mesir Kuno menonjol administrasi pemerintahan, militer, perpajakan, perhubungan dan pertanian. Adapun Tiongkok Kuno telah menerapkan sistem administrasi kepegawaian yang sangat baik.

Adapun Romawi Kuno diketahui melalui karya filosofi Cicero dengan bukunya yang berjudul "*De Officii*" (*The Office*) dan "*De Legibus*" (*The Law*), sementara Yunani terkenal sebagai tempat lahirnya pemikir-pemikir besar (filsuf) dalam berbagai cabang ilmu.

Kedua, fase sejarah berlangsung dari 1 M. sampai dengan tahun 1886 M. Dalam fase ini, banyak hal yang masih gelap sesuai dengan gelapnya sejarah dunia selama lima belas abad pertama dari sejarah dunia modern. Sungguhpun demikian, ada riwayat

yang mengungkapkan bahwa pada masa itu telah ada pelopor-pelopor manajemen ilmiah, di samping sebagai ahli-ahli ekonomi. Kelompok tersebut dikenal sebagai kaum Kameralisten di Jerman dan Austria, kaum Merkantilizen di Inggris, dan kaum Fisiokraten di Prancis. Berhubung manajemen ilmiah belum dikenal pada waktu itu, mereka lebih masyhur sebagai golongan ahli ekonomi.

Perkembangan yang makin pesat dari administrasi ialah dengan timbulnya Revolusi Industri pertama di Inggris, berupa penemuan mesin uap oleh James Watt, yang ternyata mempunyai akibat luas dalam bidang administrasi dan manajemen.

Pada zaman ini pula, muncul Charles Babbage, seorang sarjana matematika pada abad ke-18, yang menulis sebuah buku berjudul: *The Economy of Manufacture* yang menekankan pentingnya efisiensi dalam usaha mencapai tujuan.

Ketiga, zaman modern dimulai pada tahun 1886 sampai masa kini. Seorang sarjana pertambangan di Amerika Serikat yang bernama Frederick Winslow Taylor, pada tahun 1886 mencetuskan gerakan manajemen ilmiah dengan melakukan penyelidikan-penyelidikan dalam usaha mempertinggi efisiensi perusahaan dan meningkatkan produktivitas para pekerja. Taylor mengambil kesimpulan dari hasil penyelidikannya bahwa efisiensi perusahaan tidak terlalu tinggi dan produktivitas buruh menjadi rendah disebabkan banyaknya waktu dan gerak-gerik buruh yang tidak produktif.

Oleh karena itu, Taylor melakukan studi yang berjudul *Time and Motion Study* untuk mempelajari pemanfaatan waktu dilihat dari gerak-gerik kaum buruh. Dari hasil penelitian ini, lahir bukunya yang berjudul *The Principle of Scientific Management* yang diterbitkan pada tahun 1911.

Di Prancis muncul pula Henri Fayol, seorang ahli pertambangan yang telah mencari sebab musabab dari kepailitan perusahaan. Buah pikirannya diterbitkan dalam tahun 1916 yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *General and Industrial Management* pada tahun 1930.

Teori-teori Fayol diterapkan ketika ia menjadi administrator perusahaan pertambangan dan ternyata ia dapat menyelamatkan perusahaan itu dari keruntuhannya, bahkan berhasil mengembangkannya.

Demikianlah, fase modern ini tidak dapat melupakan nama kedua tokoh administrasi dan manajemen tersebut, sehingga Taylor diberi julukan "Bapak gerakan manajemen ilmiah" dan Fayol diberi julukan "Bapak teori administrasi modern".

2. Administrasi sebagai Ilmu (Sains)

Perkembangan administrasi dan manajemen sebagai ilmu pengetahuan dapat dibagi dalam empat fase berikut.

Pertama, fase survival, yakni mulai tahun 1886 sampai dengan tahun 1930. Sejak timbulnya gerakan manajemen yang dipelopori oleh F.W. Taylor, para ahli memperjuangkan diakuinya administrasi dan manajemen sebagai satu cabang ilmu pengetahuan.

Kedua, fase penyempurnaan (1930-1945), disebut demikian karena pada tahap inilah, prinsip-prinsip, rumus-rumus, dan dalil-dalil umum administrasi dan manajemen lebih disempurnakan dan diakui kebenarannya. Pada fase ini pula, gelar-gelar kesarjana dalam ilmu administrasi negara dan niaga banyak dianugerahkan oleh lembaga-lembaga pendidikan tingkat tinggi.

Ketiga, fase *human relation* (1945-1959). Disebut fase "human relation" karena perhatian para ahli tertuju kepada faktor manusia serta hubungan formal dan informal yang perlu diwujudkan, dibina dan dikembangkan oleh antarmanusia. Hal ini disadari setelah terciptanya prinsip-prinsip, rumus-rumus, dan dalil-dalil administrasi yang teruji kebenarannya.

Keempat, fase behaviouralisme (1959 sampai sekarang). Setelah disadari pentingnya hubungan antarmanusia untuk mewujudkan kerja sama yang intim dan harmonis pada fase *human relation*, ternyata masih ada segi-segi yang perlu mendapatkan perhatian.

Hal yang menjadi sorotan bukan lagi manusia sebagai makhluk hidup yang mempunyai martabat, kepribadian, tujuan, dan cita-cita, tetapi sudah meningkat pada penyelidikan tentang tindak-tanduk manusia dalam kehidupan berorganisasi, serta mengapa manusia bertindak demikian. Manakala tindak-tanduk itu merugikan organisasi, bagaimana cara mengubahnya? Jika menguntungkan, bagaimana pula caranya mempertahankan dan meningkatkannya sehingga tujuan organisasi yang lebih efisien, dan ekonomis dapat tercapai?

Ada dugaan bahwa fase behaviouralisme akan berakhir dan memasuki fase matematika. Dugaan ini, berdasarkan adanya gejala-gejala yang mulai tampak sebagai akibat ditemukannya alat-alat modern, seperti komputer.

C. Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia

Sesuai dengan sifat ilmu yang universal, ilmu administrasi tidak hanya berkembang di negeri asalnya, melainkan juga di seluruh penjuru dunia, termasuk di Indonesia karena ilmu ini sangat dibutuhkan. Di Indonesia, perkembangan ilmu administrasi ditentukan oleh adanya kebutuhan organisasi dalam semua lapisan dan tingkat kegiatan, baik yang menyangkut pemerintahan maupun yang menyangkut dunia usaha.

Perguruan-perguruan tinggi di Indonesia sangat menaruh perhatian, terbukti dengan dibukanya fakultas-fakultas ketatanegaraan dan ketataniagaan di Universitas Brawijaya, Universitas Krisna-dwipayana, Universitas 17 Agustus, dan Universitas Jakarta. Berdirinya sekolah-sekolah tinggi, antara lain Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara (STIA), Lembaga Administrasi Negara, dan sebagai jurusan dalam fakultas sosial politik, misalnya di Universitas Indonesia, Universitas Gajahmada, Universitas Hasanuddin, Universitas Samratulangi, Universitas Islam Syekh-Yusuf, dan lain-lain, menunjukkan perkembangan ilmu tersebut.

Di samping itu, lembaga tersebut ada yang melekat pada fakultas ekonomi, seperti Lembaga Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Universitas Airlangga, dan Lembaga Administrasi Perusahaan pada Universitas Trisakti. Selain itu, didapati sebagai program-program latihan jangka pendek dalam berbagai bidang ilmu administrasi serta lahirnya sejumlah akademi yang menyangkut administrasi dan manajemen.

Dalam literatur Islam, masalah administrasi dan manajemen mendapat perhatian dengan diberi nama "idarah" yang bermakna administrasi atau manajemen dan "zi'amah" yang berarti kepemimpinan (*leadership*). Berbagai kitab telah dikarang oleh ulama Islam yang berkaitan dengan administrasi kenegaraan dan pemerintahan (khilafah) yang menunjukkan perhatian mereka terhadap administrasi.

Kitab tentang administrasi pemerintahan dengan judul *Ahkamusulthaniyah* yang disusun oleh Abil Hasan Al-Mawardi (450 H) dan kitab *Assiyasatu Syar'iyah fi Ishlahir-ra'i Warra'yah* oleh Ibnu Taimiyah (661-728 H) ternyata hingga kini masih tetap menjadi bahan studi yang baik dalam mengenal sistem administrasi negara dalam pemerintahan Islam. Haroon K. Sherwani telah menulis sebuah kitab dengan judul, *Studies in Muslim Political Thought and Administration* yang berisi pendapat para sarjana Islam mengenai administrasi negara, prinsip-prinsip yang telah diterapkan dalam Islam semenjak zaman Rasulullah SAW. sampai masa kekhalifahan.

Sementara itu, Muhammad Asad Leopold Weiss menulis, *The Principles of State and Government in Islam*, yang menyangkut tata negara dalam Islam.

Sungguhpun *idarah* dan *zi'amah* serta *imamah* baru melembaga sebagai ilmu, secara praktis telah dipraktikkan pada zaman Rasulullah SAW. dalam mengurus masyarakat. Bagaimana kemahiran Nabi dalam membangun persatuan umat yang sebelumnya porak-poranda akibat pengaruh Jahiliah, demikian juga Rasulullah SAW. sebagai panglima perang selalu menggondol piala kemenangan dalam setiap medan peperangan menunjukkan keterampilannya dalam menyusun *shaf* (barisan). Dalam Al-Quran terdapat dua surat yang menyangkut keteraturan barisan, yaitu *Aş-Şāff* dan *Aş-Şāffāt*, yang menunjukkan pentingnya masalah *shaf* untuk mencapai tujuan. Keteraturan *shaf* direalisasikan, baik dalam shalat maupun dalam perang menghadapi musuh sehingga umat Islam menjadi umat yang kuat dan berhasil meraih kemenangan.

Keterampilan *idarah* dibutuhkan tidak hanya dalam bernegara dan berniaga, tetapi juga dalam beribadah. Misalnya dalam shalat berjamaah dan menghimpun zakat dan dana sukarela berupa infak dan sedekah dalam rangka pembangunan umat. Demikian juga, tata laksana masjid guna mewujudkan masjid yang berfungsi baik sebagai pusat ibadah dan kemasyarakatan Islam.

Dalam kitab-kitab *idarah* dan *zi'amah* Islam, disimpulkan bahwa administrasi, manajemen, dan kepemimpinan (*leadership*) adalah wajib diadakan, baik dari segi *aqli* maupun dari dalil-dalil *naqli* (Al-Quran dan Hadis).

D. Unsur-unsur Administrasi

Dalam proses operasi administrasi terdapat sejumlah unsur yang saling berkait antara satu dan yang lain, yang apabila salah satunya tidak ada, proses operasi administrasi akan pincang. Unsur-unsur tersebut meliputi sebagai berikut.

1. *Organisasi*, yaitu wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama.
2. *Manajemen*, yaitu kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan mengerahkan fasilitas kerja. Hubungan ini meliputi:
 - a. perencanaan;
 - b. pembuatan keputusan;
 - c. pembimbingan;
 - d. pengoordinasian;
 - e. pengawasan (kontrol);
 - f. penyempurnaan dan perbaikan tata struktur dan tata kerja.
3. *Komunikasi*, yaitu penyampaian berita dan pemindahan buah pikiran dari seseorang kepada yang lainnya dalam rangka terwujudnya kerja sama.
4. *Kepegawaian*, yaitu pengaturan dan pengurusan pegawai atau karyawan yang diperlukan.
5. *Keuangan*, yaitu pengelolaan segi-segi pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan.
6. *Perbekalan*, yaitu perencanaan, pengadaan, dan pengaturan pemakaian barang-barang keperluan kerja.
7. *Tata usaha*, yaitu penghimpunan, pencatatan, pengolahan, pengiriman, dan penyimpanan berbagai keterangan yang diperlukan.
8. *Hubungan masyarakat*, yaitu perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerja sama.

Di antara ahli administrasi, ada yang mengemukakan unsur-unsur administrasi, yang terdiri atas manajemen, kantor, urusan rumah tangga, urusan pegawai, keuangan, hubungan masyarakat, riset kearsipan, perpustakaan, statistik, hukum, dan ekspedisi (*Dasar-dasar Manajemen* oleh Sukarno K.).

Selanjutnya, untuk membangun suatu administrasi sebagai *sistem* diperlukan berbagai unsur (elements, elementen), baik berupa faktor-faktor situasional dan kondisional maupun sumber daya-sumber daya (*resources*) tertentu.

Adapun unsur-unsur administrasi yang terpenting adalah sebagai berikut.

1. *Organisasi*
Organisasi diciptakan secara konstitusional oleh pimpinan tertinggi badan usaha, dan menjadi wahana (wadah), struktur, dan rangka dasar (*framework*) administrasi.
2. *Lingkungan (environment)*
Lingkungan yang mengelilingi administrasi yang “berada” di dalam organisasi, terdiri atas berbagai “lapis”: geografis, fisik, biologis (flora, fauna), sosial, budaya, ekonomis, psikologis, politik, teknologis.
3. *Administrasi (organisasi)* akan bergerak sambil berpindah-pindah lapis setiap kali berganti persoalan atau urusan. Sebagian (besar) lingkungan tersebut merupakan lingkungan ekologis.
4. *Situasi*
Situasi berada di dalam lingkungan dan berada dalam keadaan bergerak serta berubah secara terus-menerus. Situasi adalah seperangkat faktor lingkungan yang secara langsung dan tidak langsung mempunyai *pengaruh* terhadap peri-keadaan, peri-kehidupan, dan gerak-gerik administrasi (organisasi).
5. Faktor-faktor situasional yang secara langsung menentukan daya-gerak administrasi (organisasi) disebut kondisi.
6. *Lokasi*
Lokasi adalah bagian dari lingkungan yang terdiri atas semua faktor yang mempunyai relevansi (hubungan kepentingan) dengan administrasi (organisasi) dan mempunyai arti letak dengan diukur menurut jarak transportasi dan komunikasi.
7. *Wilayah operasi atau yurisdiksi*
Wilayah operasi atau wilayah yurisdiksi adalah bagian dari lingkungan yang dijadikan atau merupakan sasaran-sasaran kaitan atau tindakan administrasi (organisasi).

8. Wilayah operasi ini terdiri atas tiga unsur, yaitu: (a) *wilayah personal*, terdiri atas semua orang dan badan yang mempunyai kepentingan dengan administrasi (organisasi), (b) *wilayah materiil*, terdiri atas semua urusan dan persoalan yang menjadi tugas atau kewajiban administrasi (organisasi),
9. Wilayah teritorial, yakni wilayah geografis dengan batas-batas tertentu yang tidak boleh dilampaui.
10. Persil (*site*)
Persil terdiri atas tanah halaman dan gedung di tempat kegiatan-kegiatan utama dan pimpinan administrasi (organisasi) berada.
11. Mesin dan peralatan (*equipment*)
Terdiri atas semua barang modal yang merupakan *hardware* daripada administrasi (organisasi).
12. Program usaha (*software*) dan *mission*
Terdiri atas peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur konstitusional, dirakit dengan suatu *filosofi bisnis* dan *filosofi administrasi*, yang merupakan kerangka dan rangka dasar berpikir dan berusaha.
13. Legitimitas
Kekuatan sosial-politik-yuridis yang berasal dari undang-undang atau konsesi, lisensi, paten, dan sebagainya.
14. Pimpinan
Pimpinan terdiri atas semua manajer dan *staffer* yang ditanam oleh para pemilik badan usaha untuk bertindak sebagai "kader", sebagai bingkai penegak filosofi bisnis daripada para pemilik badan usaha.
15. Personal
Personal terdiri atas semua warga organisasi (administrasi) yang secara bersama-sama merupakan kekuatan manusiawi daripada administrasi (organisasi).

Masalah pokok administrasi adalah bagaimana secara terus-menerus mengendalikan, merakit, dan memanfaatkan unsur-unsur administrasi di atas secara efektif dan efisien.

E. Sejarah Asal-usul Administrasi

Pertumbuhan administrasi pada permulaan sejarah dilukiskan dengan cara yang menarik dalam buku V. Gordon Childe, *What Happened in History* (New York, Penguin Books Inc.: 1946) dalam bab *The Urban Revolution in Mesopotamia* (Revolusi Kota di Mesopotamia). Jantung kota dan peradaban Sumeria pada hakikatnya merupakan suatu tertib rumah tangga yang bercorak keagamaan dan merupakan perkembangan dari rumah tangga patriarkat yang kurang beradab. Rumah tangga yang bersifat keagamaan ini berlangsung di bawah pimpinan perhimpunan para pendeta. Seluruh kegiatan rumah tangga terpusat di kuil-kuil, di samping merupakan tempat-tempat pemujaan, juga merupakan pusat kerajinan dan pertanian. Kuil-kuil tersebut merupakan gudang penyimpanan bahan makanan yang pada umumnya dianggap sebagai milik para dewa. Soal-soal yang bersangkutan dengan pertanian, misalnya pembuatan saluran-saluran air, pembagian tanah dan hasil tanah, pemeliharaan benih dan pembibitan diatur oleh para padri yang berpusat di kuil-kuil tersebut. Kuil-kuil itu juga merupakan pusat kerajinan tangan yang kemudian merupakan mata pekerjaan spesialisasi, misalnya pertunanan dan kepandaian logam.

Sistem-sistem abjad, berbagai sistem ukuran dan ilmu pasti ditemukan karena didesak oleh kebutuhan-kebutuhan yang timbul dalam lapangan administrasi yang harus dipenuhi. Catatan-catatan tertulis sebagai alat peringatan yang tetap dianggap perlu guna mencapai tingkat rasionalitas yang tinggi; segala hal ikhwal tentang kuil harus dipahami secara sungguh-sungguh oleh para pengunjungnya dan harus dapat diwariskan secara baik. Oleh karena itu, dibutuhkan catatan-catatan tertulis. Tambahan pula, bagaimanakah pertanggungjawaban yang dipikul oleh para pendeta terhadap dewa-dewa dapat dilaksanakan sebaik-baiknya tanpa penyebaran ajaran keagamaan secara meluas dan tepat? Untuk itu pula dibutuhkan catatan-catatan tertulis. Satuan ukuran berat, luas, dan waktu dibutuhkan untuk keperluan di lapangan pertanian dan kerajinan (salah satu di antaranya yang masih kita pakai sekarang ialah satuan ukuran waktu 24 jam sehari). Bentuk ilmu hitung dan ilmu ukur mulai dipikirkan, penyelidikan perbintangan mulai disistematiskan dan semuanya itu ditujukan

untuk membantu usaha pertanian. Benda-benda standar dibutuhkan dan akhirnya dipergunakan logam-logam mulia sebagai bahan standar itu; masyarakat ekonomi alam beralih menjadi masyarakat ekonomi uang.

Kita yakin bahwa bangsa Sumeria purba akan heran jika diberitahukan bahwa mereka telah menjalankan “administrasi” (dalam buku *Childe*, istilah itu tidak pernah dipakai). Dalam pikiran mereka, mereka hanya berusaha memecahkan persoalan-persoalan yang dihadapi secara praktis, dan mungkin penemuan mereka sebagai akibat dari usaha memecahkan persoalan praktis tersebut bersifat kebetulan belaka. Walaupun demikian, mereka adalah tokoh yang pada hakikatnya telah menjalankan administrasi.

Mungkin, mereka juga akan heran jika kita katakan bahwa mereka juga sedang mengembangkan ilmu pengetahuan alamiah, tetapi kenyataannya memang demikian.

Segala singkapan masa lampau yang serba sederhana ini menunjuk lapangan sosial dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam lapangan ilmu alamiah, bahkan dapat dikatakan bahwa perkembangan-perkembangan dalam lapangan sosial merupakan perangsang bagi perkembangan dalam lapangan ilmu alamiah. Tanpa proses-proses sosial, tidak dapat dibayangkan bahwa proses fisis itu dapat terjadi. Hal ini merupakan bukti nyata untuk membenarkan dalil: Bahwa perbedaan yang tajam, yang biasanya diadakan orang antara ilmu alam di satu pihak dan ilmu sosial di pihak lain adalah, suatu hal yang tidak realistis; dari perkembangan yang terjadi, yang satunya pasti akan membawa perkembangan pada pihak yang lainnya. Dengan kata lain, di sini tidak terdapat dua proses, tetapi hanya satu. Kembali sejenak pada contoh dalam pengantar, dapat kita bertanya, apakah penggunaan tenaga nuklir dapat kita bayangkan tanpa adanya penemuan-penemuan yang mahabesar terjadi dalam lapangan sosial, termasuk salah satu penemuan dalam lapangan sosial yang paling besar ialah “penemuan atas penemuan”?

Pada umumnya, sejarah administrasi belum ditulis secara khusus walaupun di negara-negara Barat, garis-garis besarnya cukup jelas. Para ahli sejarah biasanya menulis sejarah dari perspektif yang

berlainan dari yang diharapkan oleh siswa administrasi, misalnya sejarah digambarkan sebagai riwayat hidup pahlawan-pahlawan dan tokoh-tokoh besar, riwayat tentang bangsa-bangsa, pengaruh perkisaran ekonomi, dan seterusnya. Walaupun demikian, berhubungan dengan tugasnya ini, ahli sejarah, mungkin, secara kebetulan, dapat pula menyingkapkan perkembangan-perkembangan administrasi dalam garis-garis besarnya. Pada akhir-akhir ini, tampak adanya perhatian orang pada sejarah perkembangan administrasi sampai detail-detailnya dengan berlatar belakang zaman dan keadaan tertentu. Studi tentang sejarah administrasi Inggris misalnya, telah mendapat perhatian luas dengan latar belakang segi-segi dan periode tertentu. Di A.S., Leonard D. White, seorang siswa profesional menjelaskan betapa eratnya hubungan antara ilmu sosial dan ilmu alamiah. Kesan-kesan yang diperoleh setelah melihat catatan sejarah masa lampau ini ialah adanya hubungan sebab akibat antara perkembangan dalam lapangan administrasi telah mencurahkan perhatiannya pada sejarah administrasi Amerika dan telah menerbitkan dua buah hasil karyanya yang penting mengenai sejarah administrasi Amerika.

Sepanjang sejarah, administrasi senantiasa dipelajari orang dengan alat-alat, kesungguhan, dan kesadaran yang berbeda-beda. Kebanyakan dari studi itu hanya terbatas dalam rangka sistem yang khusus, misalnya mengenai cara orang pada mulanya masuk dan bekerja dalam bidang administrasi, mempelajari pekerjaannya, usaha-usaha yang dilakukannya sesuai dengan kesanggupan yang ada padanya untuk mencari cara-cara yang lebih baik kemudian dapat dipelajari oleh orang lain. Sejarah juga melukiskan studi persiapan sebelum orang menerjunkan diri atau turut serta dalam kegiatan administrasi. Pada umumnya, studi persiapan berlandaskan studi ilmu hukum. Mengenai hal ini, ada beberapa alasan yang dikemukakan orang. *Pertama*, hukum dianggap sebagai dasar dan pedoman berlakunya proses-proses administratif. Di samping itu, merupakan suatu kenyataan bahwa pendidikan dan latihan dalam lapangan ilmu hukum dapat mengembangkan sikap serta kebiasaan berpikir yang berguna dalam kehidupan administrasi, setidaknya-tidaknya sampai pada tingkat tertentu,

misalnya kebiasaan untuk berpikir secara logis dan abstrak, kesanggupan mengatagorisasikan dan membuat generalisasi kenyataan-kenyataan, menghormati peraturan-peraturan yang ada, serta melatih diri untuk menghubungkan antara peraturan dan peristiwa yang nyata dalam mengambil keputusan-keputusan.

Sudah tentu, segala sesuatu yang telah diajarkan di rumah atau di sekolah dapat segera dipergunakan atau diamalkan dalam sistem administrasi. Sejarah menunjukkan bahwa lembaga-lembaga pendidikan yang didirikan dan dibantu oleh pemerintah dan gereja pada abad-abad pertengahan dan permulaan abad modern mempunyai sifat pendidikan yang dijiwai atas pokok pikiran bahwa lembaga-lembaga pendidikan itu bertugas menyiapkan orang yang efektif.

Perkataan, istilah efektif adalah mengamalkan pengetahuannya dalam sistem administrasi. Pendidikan umum dan latihan kejuruan, saat ini pada dasarnya ditujukan mencapai maksud di atas. Walaupun maksud utama pendidikan di Amerika memberi kemungkinan pada setiap individu guna mengembangkan dirinya agar lebih berguna bagi masyarakat dalam bidang-bidang yang sesuai dengan bakat-bakatnya, tidak dapat di sangkal bahwa sebagian besar dari tujuan atau fungsi pendidikan itu untuk mempersiapkan seseorang agar mengambil bagian secara efektif dalam sistem administrasi. Pikirkan, umpamanya seorang insinyur yang bekerja di firma, industri atau kotapraja, atau seorang akuntan yang bekerja di industri swasta atau pemerintah. Kita dapat bertanya, berapa banyak saat ini orang yang bekerja untuknya secara seorang diri?

Pengertian administrasi yang kita kenal sekarang di Indonesia berasal dari Eropa Barat atau Eropa Kontinental melalui periode penjajahan Belanda, dan Belanda merupakan salah satu bangsa Eropa Barat.

Eropa Barat memperolehnya dari bangsa Romawi. Dapat dikatakan, bahwa dasar peradaban (sivilisasi) dan kebudayaan (kultur) bangsa-bangsa Eropa Barat adalah kebudayaan dan peradaban Romawi, yang telah mengalami kemajuan pesat sesudah mendapat injeksi intelektual dan filosofis dari kebudayaan Yunani klasik.

Dapat dikatakan bahwa sumber ilmu pengetahuan modern adalah filosofi Yunani klasik, sedangkan sumber teknologi modern adalah teknologi Romawi.

Pada tahapan permulaan, bangsa Romawi menerjemahkan istilah-istilah Yunani ke dalam bahasa Romawi, yakni bahasa Latin, dengan mengambil ide-ide dan pengertian-pengertian (*concepts, begripen*) Yunani klasik begitu saja, seperti bangsa kita, mengoper berbagai ide dan pengertian dengan menerjemahkan dari bahasa asing yang bersangkutan, kebanyakan bahasa Belanda dan Inggris. Lambat laun, bangsa Romawi mengembangkan filosofi, ilmu pengetahuan, hukum, sistem politik, sistem pemerintahan, sistem administrasi, dan teknologinya yang begitu hebat sehingga menjadi isi peradaban dan kebudayaan bangsa-bangsa Eropa Barat selama lima belas abad. Bahkan, sampai sekarang, masih tampak pengaruhnya di mana-mana: dalam hukum (ditiru oleh Napoleon berupa kodifikasi hukum), dalam sistem pemerintahan republik yang kita kenal sekarang, sistem dewan perwakilan rakyat dalam sistem pembagian administratif (yang diambil oleh Napoleon dalam rangka sistem pembinaan wilayah), dalam sistem perhubungan darat (yang ditiru oleh Adolf Hitler dengan sistem jaringan *autostrada* yang sekarang disebut *highway system*, antara lain lintas jagorawi), dalam sistem distribusi saluran air minum, air panas, dan sebagainya, yang terdapat di hampir setiap kota di Eropa Barat dan di Indonesia.

Negara Romawi merupakan negara yang sangat besar, suatu imperium yang membentang dari Eropa Utara ke Afrika Utara melewati Yunani, Timur Tengah sampai Mesir.

Pusat ibu kotanya di Roma, dan negara yang begitu besar dipersatukan melalui:

1. kesatuan hukum (kodifikasi), sistem peradilan yang teratur rapi dengan hakim-hakim yang terdidik dan berdisiplin teguh akan keadilan hukum;
2. kesatuan bahasa (bahasa Latin), dengan istilah-istilah yang eksakta, yang mempunyai arti yang sama di mana-mana;
3. sistem pemerintahan yang dilindungi oleh Angkatan Perang Romawi;

4. sistem administrasi yang berfungsi menurut pola-pola tertentu dalam mengurus dan menyelenggarakan berbagai kegiatan masyarakat dan negara yang teratur dan terorganisasi baik menurut ukuran-ukuran pada waktu itu.

Sistem sosial, sistem kenegaraan, dan sistem perekonomian berjalan melalui kegiatan-kegiatan unit organisasi yang masing-masing dipimpin oleh seorang *administrator* dan merupakan suatu *administratie* (administrasi).

Unit-unit organisasi itu ada yang berupa dinas negara, badan sosial, dan banyak yang berupa perusahaan.

Setiap *unit organisasi* merupakan suatu “*kesatuan harta kekayaan dan personal*” dan diurus serta diselenggarakan sedemikian rupa sehingga masing-masing merupakan suatu *administrate* atau unit administrasi.

Administrator, yang memimpin suatu *administratie* atau unit organisasi, bertanggung jawab kepada pemilik (maestro) yang memberikan tugas, kewajiban, dan pengarahan-pengarahan kepadanya.

Untuk menunaikan tugas dan tanggung jawabnya kepada majikan (pemilik, atasan), administrator harus melakukan *administer* (melayani, menaati) terhadap majikan dan melakukan segala sesuatunya sesuai dengan kehendak atau kebijaksanaan daripada atasan tersebut sambil dia menjalankan *administrare* (menyelenggarakan tata-usaha: registrasi, inventarisasi, pembukuan, dokumentasi, korespondensi, kearsipan) untuk mempertanggungjawabkan segala sesuatu yang telah dilakukan menurut prosedur-prosedur dan formalitas-formalitas yang tertentu, misalnya membuat berita acara (proses verbal), akta, laporan, neraca, dan sebagainya.

Untuk menggerakkan personel dalam rangka melakukan kegiatan-kegiatan organisasi yang dipimpin, administrator melakukan *administrasi* yang berarti memimpin, mengemudikan, mengatur.

Dengan demikian, *administrator* menjalankan *administratie*, yang berarti pemberian bantuan (kepada majikan, atasan, pengusaha, pemilik) pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan, pemerintahan, pengelolaan.

Administratie terdiri atas *administrare* (tata usaha) dan *administratie* (*leadership, management*).

Administrate berarti pemberian bantuan, pelaksanaan, pimpinan, dan pemerintahan itu kemudian berkembang menjadi istilah *amministrazione* di Italia, *administration* di Prancis dan Jerman, dan *administratie* di negeri Belanda.

Adapun istilah bagi administrator pada umumnya adalah direktur, direksi, administrateur, bestuurder, dan sebagainya. Yang melakukan *administro* disebut *gerant* (Prancis), *leiter*, *fiihrer* (Jerman), *leider*, *beheerder* (Belanda).

Di Inggris, perkembangan administrasi berbeda sekali dengan di Eropa kontinental. Di sana, administrator atau direktur disebut *manager*. Jika pangkatnya tinggi, karena ikut bertanggung jawab langsung kepada pihak pemilik organisasi atau perusahaan, disebut *managing director*. *Director* dalam bahasa Inggris (juga di Amerika Serikat) oleh kita dan juga oleh Belanda disebut *komharis* (*commissaris*).

Dengan demikian, jelas bahwa setiap bangsa dan negara mempunyai terminologi atau peristilahan sendiri, dan masing-masing *ngotot* pada bahasa dan istilahnya sendiri. Oleh karena itu, dalam mempergunakan bahasa asing dan berhubungan dengan bangsa asing, kita harus waspada. Jangan sampai berselisih satu sama lain karena tidak memahami jalan pikiran bahasa asing tersebut.

Di Indonesia, kita tidak perlu meributkan perbedaan istilah yang terdapat di antara bangsa-bangsa asing tersebut. *Direktur* dalam bahasa Indonesia, dalam bahasa Inggrisnya adalah *manager*, *personnel management* dalam bahasa Inggris (Amerika), dalam bahasa Indonesia adalah *administrasi personal*, yang mencakup *organisasi urusan personal*, *tata-usaha personal*, dan *pengelolaan personal*. Adapun *pengelolaan* dalam bahasa Inggrisnya *management*, tetapi *management* yang berbeda tingkat serta sifat dari *ketatalaksanaan* dan *administrasi*. Administrasi adalah manajemen yang paling tinggi.

Kita tidak perlu ambil pusing tentang istilah-istilah yang dipergunakan oleh bangsa asing, asalkan kita mengetahui apa yang mereka maksudkan. Demikian pula, *financial management* yang di Indonesia dinamakan *administrasi keuangan*, terdiri atas organisasi urusan keuangan, tata-usaha keuangan, dan pengelolaan keuangan.

Company management adalah direksi perusahaan, *company manager* adalah direktur perusahaan. *Hotel manager* adalah direktur hotel atau pemimpin hotel atau pengurus hotel. *Business management* adalah pimpinan perusahaan atau pimpinan niaga atau pimpinan bisnis. *Business administration* adalah administrasi niaga atau administrasi bisnis.

Hal terpenting bagi kita adalah *ilmu* yang dipakai dalam menjalankan hal-hal tersebut di atas. Itulah yang harus menjadi objek studi dan yang harus menjadi isi ilmu administrasi yang sedang dikembangkan di Indonesia. Administrasi merupakan suatu *bantuan* kepada seorang yang harus menunaikan *tugas jabatan* atau menjalankan suatu *usaha (enterprise)* tertentu.

F. Administrator dan Administrasi

1. Administrator

Administratorship (keadministrasian) merupakan kedudukan dan fungsi yang rumit sekali, lebih-lebih bilamana menghadapi organisasi yang cukup besar. Oleh karena itu, dalam organisasi-organisasi modern yang cukup besar, administrator merupakan *dewan* (misalnya direksi atau kabinet dalam memimpin negara).

a. Tugas-tugas Administrator

1. Administrator harus menguasai dan menghayati *mission* (tugas pokok) *badan-usaha (enterprise)* sebagaimana dikehendaki oleh para *pemilik* dan pengurus di dalam *anggaran dasar* (undang undang dasar, statuta), *anggaran rumah tangga* (undang undang peraturan-peraturan penjabaran), *ketentuan-ketentuan* lain (peraturan-peraturan pemerintah, peraturan-peraturan intern badan-usaha). Yang memberi perintah, petunjuk, dan mengawasi administrator adalah *entrepreneur* (pemerintah, pengusaha, dewan komisaris, komisaris) yang bertindak atas nama badan perwakilan pemilik (MPR, Presiden, DPR, Rapat Umum Pemegang Saham, Rapat Umum Anggota, Rapat Umum Pendiri).
2. Administrator adalah perumus lebih lanjut segala apa yang menjadi kehendak dan keputusan *entrepreneur*, yang bertindak

atas nama badan-usaha, ke dalam bentuk yang dapat dipahami secara konkret oleh bawahan dan dapat diselenggarakan secara nyata.

3. Administrator adalah memelihara dan mengembangkan organisasi yang dipercayakan kepadanya secara setepat-tepatnya, terutama dalam arti paduan daripada (a) tertib personal, (b) tertib materiil, (c) tertib fungsional, dan (d) tertib kewenangan serta tanggung jawab. Untuk itu, administrator harus menguasai seluk-beluk organisasi, baik secara teoretis maupun praktis, dibantu oleh stafnya.
4. Administrator adalah memelihara dan mengembangkan sistem informasi yang setepat-tepatnya, termasuk sistem pembukuan, sistem inventaris, sistem kearsipan, sistem dokumentasi, dan sistem komunikasi. Administrator mengendalikan dan mengembangkan sistem informasi tersebut dalam peranannya sebagai *administrative manager (manager administrasi)*.
5. Administrator adalah memelihara dan mengembangkan sistem manajemen yang setepat-tepatnya, baik dalam arti *personal* (sistem terdiri atas manager-manager yang setepat-tepatnya menurut kemampuan, yang secara masing-masing dan secara bersama-sama merupakan dan menjalankan pimpinan daripada organisasi) maupun *prosessuil* (sistem terdiri atas prosedur-prosedur manajemen yang menghubungkan dan mengaitkan para manager satu sama lain sedemikian rupa sehingga terjadi proses manajemen yang selancar-lancarnya). Administrator memimpin sistem manajemen tersebut dalam peranannya sebagai *top manager*.
6. Tugas administrator adalah membuat segala yang menjadi tujuan dan maksud badan usaha tercapai dengan keuntungan materiil dan spiritual yang sebaik-baiknya bagi badan usaha.

Keenam tugas administrator tersebut menjadi kewajiban dan tanggung jawab administrator kepada badan perwakilan pemilik badan usaha melalui *entrepreneur*.

b. Fungsi-fungsi Administrator

Apakah yang harus dijalankan oleh administrator di dalam rangka melaksanakan tugas-tugas tersebut di atas? Menurut Fayol:

1. fungsi utama yang harus dijalankan oleh administrator adalah administrasi, yakni manajemen organisasi secara keseluruhan dan menyeluruh (*the over-all management of the organization*);
2. fungsi kedua yang harus dijalankan oleh administrator adalah melakukan kegiatan-kegiatan *komersial* untuk membuat organisasi makin maju dari segi pendapatan dan kekayaan modal, melakukan jual-beli, sewa-menyewa, dan sebagainya;
3. fungsi ketiga administrator adalah menjalankan kegiatan-kegiatan produksi, meningkatkan teknologi dan mutu produk jasa maupun barang;
4. fungsi keempat administrator adalah menjalankan kegiatan-kegiatan *finansiring*, baik dalam arti mengusahakan dana-dana untuk investasi dan perbelanjaan maupun pengurusan dana-dana termasuk perbiayaan (*investasie, externe, dan interne financiering*);
5. fungsi kelima administrator adalah mengembangkan dan menegakkan komptabilitas (*comptabiliteit, accountability*), artinya menjalankan dan mengembangkan semua daya upaya agar segala sesuatunya yang diperoleh dan dipergunakan.

Selanjutnya, fungsi-fungsi administrasi yang terpenting adalah:

1. *long-term situation analysis dan forecasting,*
2. *strategy planning dan long term policy analysis,*
3. *finance and investment planning,*
4. *capital budgeting,*
5. *organisation development planning,*
6. *staff and manpower development planning,*
7. *top management,*
8. *administrative management,*
9. *information system development,*
10. *management system development,*
11. *reporting and accountability system development.*

2. Administrasi

Administrasi adalah fungsi utama yang harus dijalankan oleh administrator. Yang harus diadministrasi adalah semua sasaran, objek tugas-tugas, dan fungsi-fungsi administrator.

Administrasi adalah "*the over-all management of an organization*". Administrator harus menjalankan dan mengembangkan administrasi tersebut sampai seefektif-efektifnya dengan mengingat kesepuluh aspek administrasi yang telah diuraikan dalam bab terdahulu, yaitu:

1. fungsi (kegiatan-kegiatan jenis dan bertujuan tertentu);
2. hayat organisasi yang membuat organisasi "hidup";
3. kekuatan yang merekat unsur-unsur organisasi;
4. tim pimpinan organisasi;
5. manajemen jenis tertentu;
6. sistem pengolahan input-input tertentu untuk menghasilkan output-output tertentu;
7. tingkah laku atau sikap kelakuan (*behaviour*) tertentu;
8. proses kerja sama mengejar tercapainya tujuan-tujuan tertentu;
9. teknik untuk menangani masalah-masalah "administratif";
10. ilmu, skills, atau seni kemampuan tertentu.

Dalam menjalankan administrasi, administrator harus menggunakan sarana-sarana tertentu. Sarana-sarana administrasi yang dipergunakan oleh administrator ada tiga, yakni:

1. organisasi, baik sebagai *tertib* (ordering), *struktur*, *sistem* maupun segi-segi lainnya;
2. sistem informasi, yang secara lengkap terdiri atas *sistem inteligen*, *sistem tata usaha*, dan *sistem informasi manajemen* (MIS);
3. sistem manajemen, yang merupakan paduan *sistem personal* (*team of managers*) dan *sistem prosessuil* (*set of procedures*). Organisasi, sistem informasi dan sistem manajemen akan dibahas lebih lanjut dalam bab-bab berikutnya.

Organisasi modern terdiri atas unit-unit suborganisasi, dan setiap unit suborganisasi terdiri atas unit-unit subsub-organisasi, dan demikian seterusnya. Demikian pula, setiap sistem informasi terdiri atas subsistem-subsistem informasi, dan setiap subsistem informasi terdiri lagi atas subsistem-subsistem informasi, dan seterusnya.

Pemilahan lebih lanjut itu berlaku pula bagi sistem manajemen. Fungsi-fungsi administrasi apakah yang selanjutnya harus dijalankan oleh administrator dalam rangka administrasi?

G. Administrasi Indonesia (Nasional)

Penggunaan ilmu dan teknologi dari luar dan penyesuaiannya dengan budaya Indonesia, dan selanjutnya pembangunan ilmu dan teknologi dari bahan baku intelektual Nusantara, dapat menghasilkan sosok administrasi Indonesia. Dengan demikian, bangsa Indonesia harus mampu meningkatkan posisi dan peranannya dari konsumen atau peniru menjadi juga produsen dan pengeksport ilmu dan teknologi. Administrasi Indonesia (nasional) adalah sebagai berikut.

1. *Administrasi ideal*. Dalam hubungan ini, penghayatan dan pengamalan Pancasila tidak lain dari administrasi Indonesia.
2. Teori administrasi yang diterapkan sesuai dengan kondisi dan situasi Indonesia. Di sini, nasional berarti sifat. Nasionalisme administratif berarti pemribumian administrasi berdasarkan kondisi, sehingga diharapkan memperoleh sifat dan watak keindonesiaan. Hal itu dapat terjadi jika administrasi dipribumikan menurut dan sesuai dengan kondisi dan situasi Indonesia.
3. *Tujuan*. Administrasi nasional berarti administrasi urusan dalam dan luar negeri yang ditujukan untuk kepentingan nasional. Motif penyebaran ilmu administrasi ke dunia ketiga sesungguhnya tidak semata-mata demi ilmu atau perikemanusiaan, tetapi digerakkan oleh upaya untuk mengamankan dan mengefektifkan bantuan luar negeri maju kepada dunia ketiga. Menurut Ponsioen dalam *National Development* (1968: 52), program bantuan luar negeri negara-negara maju kepada negara berkembang bermula dari butir empat program yang diucapkan oleh Presiden Truman pada tanggal 20 Januari 1949. Deklarasi Truman didukung (diikuti) oleh program pendidikan dan latihan di bidang administrasi untuk mengamankan dan mengefektifkan bantuan tersebut, agen negara donator (misalnya Amerika Serikat), menyelenggarakan pendidikan/latihan administrasi bagi aparat pemerintah negara penerima donasi atau bantuan. Dengan demikian, dapat dipahami, pada awalnya ilmu administrasi dieksplor ke Indonesia untuk dan sejauh mendukung kepentingan donator. Nasionalisme administratif bermaksud membalikkan hal itu: administrasi untuk kepentingan nasional.
4. *Ruang lingkup*. Istilah nasional juga menunjukkan ruang lingkup administrasi di Indonesia dalam arti, setiap kegiatan yang menyangkut semua bidang kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat, perlu diadministrasikan dengan sebaik-baiknya. Bahkan, organisasi masyarakat yang bersifat sukarela pun perlu diadministrasikan. Di mana ada keputusan atau ketetapan, di sana diperlukan administrasi; di mana ada kebijaksanaan, di sana diperlukan kehadiran administrasi. Organisasi nirlaba, demikian Sukiswo Dirdjosuparto dalam *Manajemen* (No. 28/1985: 22) perlu diadministrasikan, kendatipun organisasi ini tidak bermaksud mencari laba (dalam bentuk uang atau barang) tetapi kepuasan, pengabdian, atau perikemanusiaan (*charity*).
5. *Gerakan*. Uraian di atas dapat diartikan, administrasi harus menjadi *gerakan nasional*. Isu tentang perlunya peningkatan efisiensi di segala bidang kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara, yang akhir-akhir ini tengah diartikulasikan, sebenarnya tidak lain dari pengungkapan betapa perlunya gerakan nasional di bidang administrasi.
6. *Produk*. Administrasi nasional berarti juga administrasi yang *made in Indonesia*, dengan bahan baku dari dalam negeri. Dalam siaran TVRI acara Berita Nasional (29 September 1987) diberitakan bahwa jaringan televisi di Amerika menawarkan waktu tiga menit per minggu kepada Indonesia untuk diisi dengan per-KB-an di Indonesia guna disiarkan ke seluruh pelosok dunia, administrasi per-KB-an ini salah satu komoditas informasi produk Indonesia yang pantas diketengahkan.
7. *Usaha*. Konsep *nasional* berkaitan dengan semangat nasionalisme.
8. *Administratif atau usaha untuk mempribumikan administrasi*. Upaya ini berkaitan dengan budaya administrasi suatu bangsa, yaitu identifikasi, orientasi, dan persepsi masyarakat Indonesia terhadap mekanisme pelaksanaan sesuatu yang *given* terhadap norma dan nilai yang menguasai proses berfungsinya mekanisme tersebut (Moelyarto Tjokrowinoto, 1977: 26). Kendatipun agak samar-samar, konsep ini sejajar dengan konsep *economic nationalism*. Menurut Andre Hardjana dalam *Mass Communication and Economic Nationalism* (1980: 6), konsep

economic nationalism digunakan, baik di tingkat makro yang berarti *government's economic policy*, maupun di tingkat mikro dalam arti *individual's attitudes toward government's control over the country's economic affairs*. Jika usaha itu berhasil berarti administrasi nasional (telah) menjadi bagian integral kebudayaan Indonesia.

9. *Pelayanan, perawatan, dan pengusahaannya*. Ketiga konsep ini merupakan salinan tiga konsep yang dikenal di bidang manajemen, yaitu *service, stewardship, dan entrepreneurship*. Dua yang disebut kemudian dikemukakan oleh William G. Scott dalam artikel berjudul *Organizational Revolution, an End to Managerial Orthodoxy* (dalam *Administration and Society*, Vol 17 No. 2 Agustus 1985: 149). Menurut Scott, "*stewardship is managerial fidelity in performing the duties is husbanding the property of others.*" Di dalam diri sang *steward* harus terdapat kesadaran bahwa segala sesuatu yang berada di bawah kekuasaannya bukan miliknya, dan kesediaan untuk merawat, memelihara, bahkan membiakkan kekayaan orang lain yang dititipkan kepadanya. Sikapnya haruslah sikap seorang *steward*: jika kapal tertimpa bencana, dialah yang terakhir menyelamatkan diri, itu pun jika kesempatan untuk itu ada. Konsep *stewardship* dianggap tepat digunakan untuk menunjukkan posisi pemerintah menurut Pasal 33 UUD 1945.
10. *Keusahawanan (entrepreneurship)* menunjukkan kemampuan untuk menggapai sukses. Glosari manajemen mendefinisikan konsep itu sebagai kemampuan untuk mewujudkan ide menjadi kenyataan, kemustahilan menjadi kemungkinan, dan tantangan menjadi peluang.
11. *Pola perilaku bangsa*. Akhirnya dapat dinyatakan, administrasi Indonesia adalah pola perilaku bangsa Indonesia. Hal ini erat berkaitan dengan butir 7 di atas, Seperti diuraikan kelak pada akhir tulisan ini, salah satu indikator keberhasilan proses belajar mengajar ilmu administrasi ialah timbulnya kesadaran akan pentingnya administrasi dan kesediaan tiap anggota masyarakat untuk menjadikannya pola perilaku, baik masyarakat maupun individu.

Sosok Administrasi di Indonesia

Sebelum berbicara mengenai sosok, perlu diperhatikan posisi administrasi sebagai disiplin (ilmu). Dalam buku teks, hal ini lazim diberi judul perincian ilmu administrasi. Perincian tersebut dapat dilakukan menurut beberapa kriteria, yaitu sebagai berikut.

1. Menurut bidang kehidupan. Pembagian administrasi menurut hal ini merupakan konsekuensi anggapan dasar bahwa ruang lingkup administrasi meliputi segenap aspek kehidupan masyarakat. Biasanya kehidupan masyarakat diidentifikasi dalam beberapa bidang, yaitu politik, ekonomi, dan sosial budaya. Oleh karena itu, administrasi dapat dibagi menjadi administrasi di bidang politik dan pemerintahan (administrasi negara), administrasi di bidang ekonomi (administrasi niaga), dan administrasi di bidang sosial budaya (administrasi sosial).
2. Menurut kelembagaan atau tujuan yang ingin dicapai. Untuk mencapai tujuan negara, diperlukan administrasi negara; untuk mencari keuntungan finansial, diperlukan administrasi niaga, sedangkan untuk melayani sesama manusia diperlukan administrasi sosial.
3. Menurut fungsi atau kegiatan. Hal ini erat berkaitan dengan yang pertama. Kegiatan transportasi, misalnya, perlu diadministrasikan. Oleh karena itu, lahir administrasi transportasi.
4. Menurut sifat. Jika *service, stewardship, dan entrepreneurship* dianggap sebagai sifat dan dijadikan tolok ukur, lahir tiga sosok administrasi, yaitu:
 - a. administrasi sosial (tekanan pada *service*);
 - b. administrasi negara (tekanan pada *stewardship*);
 - c. administrasi bisnis (tekanan pada *entrepreneurship*).

Fakultas ilmu administrasi hanya dibagi atas dua jurusan, yaitu jurusan (ilmu) administrasi negara dan jurusan (ilmu) administrasi niaga. Sondang P. Siagian dalam *Filsafat Administrasi* (1985: 22) berpendapat bahwa administrasi meliputi administrasi negara dan administrasi privat atau administrasi niaga. Adanya administrasi sosial dikemukakan oleh The Liang Gie dalam *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi* (1965: 59). The Liang Gie mengartikan administrasi sosial sebagai usaha kerja sama yang

bertujuan memajukan atau memelihara kepentingan segolongan orang. Ia memerincinya menjadi administrasi kegerejaan, administrasi serikat buruh, administrasi perkoperasian, administrasi perhimpunan, dan administrasi pekerjaan sosial.

Manajemen organisasi nirlaba dapat dianggap identik dengan administrasi sosial. Dalam *Manajemen* (No. 28 tahun 1985), Sukiswo Dirdjosuparto mengatakan, organisasi nirlaba umumnya didirikan untuk mengemban misi yang dijiwai oleh cita-cita luhur untuk membawa rahmat dan kebaikan bagi umat manusia. Ukuran keberhasilan organisasi nirlaba terletak pada sejauh mana ia menjalankan misinya dan sebaik mana ia memberikan pelayanan, dan sama sekali tidak pada sejauh mana ia menghasilkan laba. Pengurus dan karyawan organisasi nirlaba biasanya sukarelawan (tidak mendapat atau mengharapkan gaji) dan bekerja paruh waktu (*part time*). Dilihat dari segi itu, administrasi sosial tidak hanya mengurus kepentingan segolongan orang, melainkan kepentingan umum. Motivasi terkuat bagi organisasi nirlaba untuk melayani orang lain adalah semangat pengabdian kepada Tuhan, rasa kemanusiaan, dan tanggung jawab sosial, demikian Sukiswo Dirdjosuparto lebih lanjut, berdasarkan telaahannya mengenai organisasi nirlaba di Amerika Serikat. Ia menutup artikelnya dengan mengemukakan tantangan untuk manajemen: bagaimana menyatukan kepingan-kepingan tenaga dan waktu para sukarelawan.

Jika demikian, administrasi sosial merupakan administrasi menurut maknanya yang asli, yaitu *pelayanan*, seperti diungkapkan konsep *service*. Administrasi ini terdapat di mana-mana. Sebagai seni, administrasi sosial inilah yang tertua, setua peradaban manusia.

Di Indonesia, kehadiran administrasi sosial merupakan bagian gerakan kebangsaan. Ia digunakan untuk mencapai dua sasaran, yaitu menentang penjajahan melalui gerakan sosial, dan meningkatkan kesadaran kebangsaan dan kecerdasan rakyat sebagai prasyarat utama kemerdekaan. Tatkala Budi Utomo didirikan pada tahun 1908 atas anjuran Wahidin Soedirohoesodo, sasaran utamanya ialah perbaikan di bidang sosial-budaya, seperti pendidikan dan kesehatan. Kendatipun antara berbagai lembaga administrasi sosial di Indonesia sukar ditarik batas yang jelas karena motif yang satu berkaitan dengan motif yang lain, lembaga administrasi sosial dapat digolongkan atas tiga kelompok:

1. yang melayani *pekerjaan Tuhan*. Lembaga ini misalnya badan-badan dakwah, pesantren, yayasan penginjilan, dan sebagainya;
2. yang melayani *tugas-tugas kemanusiaan*, seperti panti asuhan, pusat rehabilitasi, pekerjaan sosial, dan sebagainya;
3. yang melayani *tanggung jawab sosial*, seperti perhimpunan/asosiasi, yayasan, klub olah raga, dan sebagainya;

Karena sifatnya yang luhur, independen, sukarela, dan terbuka, lembaga-lembaga itu dianggap sangat tepat untuk dijadikan alat dan metode pelembagaan (*institution building*), atau yang oleh Sukiswo Dirdjosuparto disebut sebagai pembawa perubahan (*change agent*), terutama di pedesaan.

Bagaimanakah sosok administrasi sosial di Indonesia? Jika dilihat dari sudut fakultas ilmu administrasi, administrasi sosial belum mendapat kedudukan sebagai suatu jurusan. Hal ini dapat ditafsirkan, administrasi sosial masih dianggap sebagai seni atau proses kegiatan kemasyarakatan dan belum dipandang sebagai disiplin ilmu pengetahuan. Di lingkungan fakultas ilmu sosial dan ilmu politik juga tidak terdapat jurusan atau mata kuliah bernama administrasi sosial. Dahulu, di Bandung dan Jakarta terdapat Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial, namun kini telah diubah menjadi Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Peminat bidang studi Kesejahteraan Sosial sedikit sekali; entah sesudah diubah namanya.

Kendatipun tidak disebut administrasi sosial, studi di bidang kerohanian jauh lebih maju daripada kesejahteraan sosial di atas. Hampir di setiap kota menengah ke atas terdapat Institut Agama Islam Negeri, dan berbagai sekolah di bawah nama pesantren, madrasah, dan sebagainya menurut sistem pendidikan Islam, demikian juga terdapat banyak sekolah teologia atau seminari menurut sistem pendidikan Kristen/Katolik, sekadar menyebut beberapa contoh.

Walaupun demikian, buku-buku tentang ilmu administrasi sosial masih sangat langka. Gejala ini menunjukkan kondisi ilmu administrasi sosial yang kurang menguntungkan. Dalam *Temu Kaji Posisi dan Peran Ilmu Administrasi dan Manajemen Dalam Pembangunan* 28-30 Januari 1988, subjek ini juga tidak dibahas.

H. Pembangunan Administrasi

Pembangunan administrasi dapat dibuat gambar SAI seperti di halaman berikut. Titik rawan pada SAI dapat diidentifikasi melalui proses diagnosis yang disebut *administrative analysis*. Hasil analisis administratif itu dijadikan bahan untuk menyusun rancangan pembangunan administrasi (*administrative reform, administrative innovation*). Kempe R. Hope dan Aubrey Armstrong dalam artikel berjudul *Toward the Development of Administrative and Management Capability in Developing Countries* (dalam *International Review of Administrative Sciences*, Vol. XLVI-1980 No. 4, Brussels), mengemukakan beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam pembangunan administrasi, yaitu:

1. perencanaan dan pelatihan tenaga kerja (*manpower*);
2. desentralisasi dan komunikasi;
3. organisasi politik dan kepemimpinan;
4. pembangunan ekonomi.

Jika ketiga macam kemampuan administratif dikaitkan dengan administrasi vertikal dan horizontal, dapat dibuat matriks sebagai berikut.

	L	S	P
H	XXX	XXX	X
V	X	XXX	XXX

L = kemampuan *linkages*

S = kemampuan struktural

P = kemampuan melaksanakan tugas (*performance*)

H = administrasi horizontal

V = administrasi vertikal

X = pentingnya pembangunan aspek yang bersangkutan

Gambar: Hubungan antar Kemampuan Administrate dengan Administrasi Vertikal dan Horizontal

Pembangunan administrasi ditujukan untuk memampukannya berfungsi sebagai alat pembangunan, memampukannya untuk responsif terhadap perubahan lingkungan, dan memampukannya sebagai bagian ketahanan nasional. Hal itu tercapai jika setiap/

semua kegiatan/usaha masyarakat diadministrasikan, dan semua orang beradministrasi. Impian David C. McClelland dalam *The Achieving Society* (1961) bisa menjadi kenyataan.

1. Pembangunan Administrasi sebagai Profesi

Pekerjaan di bidang administrasi sejak lama telah menjadi lapangan kerja. Karier di bidang administrasi pun terbuka bagi siapa saja. Perhitungan atau asosiasi kaum profesional terbentuk di mana-mana. Di Amerika terkenal American Management Association (AMA). Di negeri Belanda telah didirikan *Orde van Organisatie-Adviseurs* (1941). Di Indonesia telah berdiri Perhimpunan Sarjana Administrasi Indonesia (PERSADI). Di samping itu, lembaga-lembaga konsultasi di bidang manajemen sedikit banyak memberi dorongan atas perkembangan administrasi sebagai profesi di Indonesia.

2. Hubungan Antarlingkungan, Administrasi, dan Pembangunan

Hubungan antaradministrasi lingkungan, ekologi administrasi, administrasi pembangunan, dan pembangunan administrasi, dapat digambarkan sebagai berikut:

1. pembangunan perlu diadministrasikan agar efektif dan efisien. Dalam hubungan ini lahir administrasi pembangunan;
2. keberhasilan administrasi pembangunan bergantung pada kemampuan administratif suatu bangsa. Jika kemampuan administratif itu rendah, administrasi harus dibangun (dibaharui, diperbaiki). Hal ini melahirkan konsep pembangunan administrasi;
3. kondisi administrasi suatu bangsa bergantung pada lingkungannya. Lingkungan dapat memengaruhi sistem administrasi. Studi tentang pengaruh lingkungan tersebut melahirkan ekologi administrasi.

Jika lingkungan administrasi lemah, sistem administrasi pun lemah. Oleh karena itu, lingkungan administrasi perlu dibangun atau dikelola, atau dengan perkataan lain diadministrasikan sehingga lahirlah administrasi lingkungan.

Di atas telah diuraikan beberapa sistem administrasi. Sistem itu berbeda-beda menurut segi pendekatannya, yaitu foci, proses, fungsi, dan struktur. Pendekatan lain yang dapat diterapkan di sini ialah

pendekatan dari segi *level* (aras, tingkat). Makna pendekatan ini ialah, semakin tinggi level administrasi, semakin *sophisticated* administrasi itu. Pendekatan ini digunakan oleh Jerald Hage dalam *Theories of Organizations* (1980). Hage menggunakan tiga pendekatan terhadap gejala keorganisasian, yaitu *mikro*, *meso*, dan *makro*, komponen sistem mikro adalah individu, komponen sistem meso adalah kelompok, sedangkan komponen sistem makro adalah organisasi.

Administrasi dibuat bersistem agar memiliki *kemampuan*, memiliki *ketahanan* dalam menghadapi berbagai faktor negatif, dan *responsiveness* terhadap perubahan lingkungan. Sudah tentu, sistem administrasi merupakan subsistem lain yang lebih besar (luas). Seperti telah dikemukakan, proses administrasi negara, misalnya bergantung pada sistem pemerintahan, dan yang disebut kemudian pun bergantung pada sistem politik.

Setiap sistem administrasi dapat dibandingkan satu dengan yang lain, menurut skema atau kriterium di bawah ini.

SEGI	KOMPONEN
Foci	Administrasi Sosial Administrasi Niaga (Bisnis) Administrasi Negara (Publik)
Proses	Output Input Throughput (Proses Konversi) Feedback Lingkungan Faktor U
Fungsi	Organisasi (Anatomik) Manajemen (Fisiologik) Perilaku (Behavioral)
Struktur	Administrasi Sektoral Administrasi Horisontal
Level	
• Mikro	Individu
• Meso	Kelompok
• Makro	Organisasi



A. Pengertian Organisasi

Organisasi berasal dari bahasa Inggris, *organization*, yang berakar dari bahasa Latin *organiz* (are), kemudian dalam bahasa Inggris, *organize*, yang berarti membangun (membentuk) suatu kebulatan (kesatuan) dari bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lain. Dilihat dari segi ini, organisasi bisa berarti organisme, yang melakukan *organizing*, dan bisa juga berarti keluaran (produk, output) *organizing*. Organisasi dalam bagian ini adalah organisasi sebagai organisme, yaitu merupakan pusat perhatian teori organisasi. Sasaran studi teori organisasi adalah gejala-gejala keorganisasian yang terdapat dalam masyarakat. Gejala keorganisasian antara lain sebagai berikut.

1. *Kelahiran*. Kelahiran di sini ialah saat terbentuknya organisasi secara administratif atau formal. Adakalanya saat kelahiran suatu organisasi sukar ditelusuri, namun konsep kelahiran itu tetap penting.
2. *Berkembang*. Fase perkembangan organisasi ialah periode sejak kelahiran sampai pada tahap dewasa, "take off", atau "break even", atau seperti itu.
3. *Beranak*. Beranak artinya bercabang, membuka perwakilan, membentuk anak perusahaan, dan sebagainya.
4. *Bergabung*. Bergabung artinya berfusi, membentuk grup, dan sebagainya.
5. *Berhasil*. Berhasil berarti melaksanakan tugas dengan baik, atau berhasil mencapai tujuan organisasional.

6. *Pecah*. Sukses dapat menimbulkan perpecahan.
7. *Merosot*. Kendatipun tidak pecah, organisasi dapat mengalami kemerosotan (*deterioration*).
8. *Perubahan*. Jalan keluar dari kemerosotan ialah perubahan, reformasi, atau pembangunan organisasi. *Survive*.
9. *Kematian*. Jika organisasi tidak mampu bangkit, ia mati.
10. *Bubar*. Jika organisasi telah melakukan tugasnya, ia dapat dibubarkan (misalnya Panitia HUT).

James G. March dan Herbert A. Simon dalam *Organizations* (cet. ke-18, 1958: 2) berpendapat bahwa besarnya perhatian orang terhadap organisasi bukan hanya karena organisasi sebagai gejala sosial bersifat *ubikitos*, melainkan juga karena organisasi berperilaku sendiri (*organizational behavior*). Hal itu tidak mengherankan sebab berbagai sumber, misalnya Janet M. Kraegel dalam *Organization-Environment Relationship* (1980: 59), melukiskan organisasi sebagai organisme hidup. Bahkan, Coralie Bryant dan Louise G. White dalam *Managing Development in the Third World* (1982: 60) mengambil kesimpulan bahwa organisasi merupakan pelaku otonom (*autonomous actor*) pembangunan. Sebagai organisme, organisasi berkembang. Organisasi formal, yaitu organisasi yang secara sadar dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu, dapat menjadi besar, dari *formal organization* (misalnya terdapat dalam Peter M. Blau dan W. Richard Scott dalam *Formal Organizations*, 1970) menjadi *complex organizations* (istilah Amitai Etzioni, ed., dalam *Complex Organizations*, 1961). Pembesaran organisasi didorong oleh, antara lain paham holisme, yaitu paham yang mengajarkan bahwa keseluruhan (*the whole*) lebih besar dari jumlah bagiannya (Janet M. Kraegel, 58). Orang cenderung memperbesar organisasi, antara lain melalui penggabungan (merger) karena diduga ada hubungan korelatif antara besarnya kekuasaan dengan besarnya (*size*) organisasi. Hal inilah yang mendorong terbentuknya grup bisnis atau perusahaan raksasa (*multi-organization*), seperti General Motors, Sears, DuPont di Amerika Serikat (Jerald Hap dalam *Theories of Organizations*, 1980: 10) atau Grup Poleko, Grup Sarinah, Grup Astra Internasional, dan Grup Wirantono, di Indonesia (*Kompas*, 6 Januari 1986), wtedif menyebut beberapa contoh.

Betapa pun berkuasa dan besarnya semua organisasi, setelah tumbuh dan berkembang, ada saatnya ia merosot lalu mati, demikian disebutkan Daniel Katz dan Robert L. Kahn dalam *The Social Psychology of Organizations* (1978: 81) dan David Nachmias dalam *Organizational Conflicts In Public Bureaus* (1982). William G. Scott dalam *Organizational Revolution* (1985) berpendapat bahwa besarnya (*size*) organisasi berkorelasi positif dengan merosotnya kebaikan dan meningkatnya penderitaan manusia di dalamnya. John W. Durham dan Howard L. Smith dalam *Toward a General Theory of Organization Deterioration* (1982) berkesimpulan bahwa gejala *deteriorasi* (kemerosotan) organisasi telah dialami oleh berbagai kebudayaan sepanjang sejarah. Kebudayaan timbul tenggelam. Usahawan yang berhasil mencapai puncak kejayaan dalam dunia bisnis memulai kariernya dengan cucuran keringat dan mengakhiri hidupnya dengan bunuh diri. Di Indonesia, gejala-gejala *deteriorasi* organisasi menampakkan diri, antara lain dalam bentuk Pemutusan Hubungan Kerja (PHK), kasus Nyonya Meneer (*Kompas*, 8 Desember 1985) dan kemerosotan sekitar 7% RAPBN 1986–1987 (*Kompas*, 8 Januari 1986), di samping gejala *biopatologis* yang terdapat di berbagai lembaga pemerintahan dan swasta. Banyak organisasi didirikan, diiringi dengan harapan besar, namun kemudian beritanya tiada lagi terbetik, hilang tak tentu rimbanya, mati tak tentu kuburnya.

Pertanyaan yang cukup menantang dalam hubungan ini, antara lain ialah, benarkah organisasi sama dengan organisme hidup lainnya dalam arti selalu berakhir pada kematian? Adakah kemungkinan bagi sebuah organisasi untuk tetap hidup, *survive*, setidak-tidaknya untuk waktu yang lama atau sampai tujuannya tercapai? Bagaimanakah cara mengorganisasikan kerja sama sebaik-baiknya? Upaya apa yang perlu dilakukan agar organisasi efektif? Bagaimana cara mendeteksi penyakit organisasi?

Pertanyaan-pertanyaan di atas benar-benar menggelitik. Masalah yang terkandung di dalamnya tetap aktual, lebih-lebih bagi negara yang sedang berkembang seperti Indonesia yang kesinambungan (*continuity*) pembangunan bergantung, antara lain pada stabilitas atau viabilitas organisasi yang bersangkutan sebagai alat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Teori organisasi adalah alat (*tool*) bagi berbagai disiplin, seperti sosiologi, administrasi negara, ekonomi, manajemen; ilmu politik, dan sebagainya, untuk memahami fakta, membentuk pengertian, menerangkan gejala, meramalkan masa depan, dan menguji hipotesis organisasi (tentang fungsi teori, lihat Fred N. Kerlinger dalam *Foundations of Behavioral Research*, 1973: 7-9). Sebagai teori, organisasi membentuk dan melatih cara berpikir logis dan cara mengatur atau merancang gejala sesuatu dengan tertib dan rapi. Baik Frederick C. Thayer maupun Alberto Guerreiro-Ramos dalam Carl J. Bellone (ed.), *Organization Theory and The New Public Administration* (1980: 113-141) berpendapat bahwa ada kaitan antara teori organisasi dan epistemologi. Thayer memandang teori organisasi sebagai epistemologi, yaitu teori tentang organisasi konsep-konsep sebagai unsur dasar pengetahuan, sedangkan Guerreiro-Ramos memandang organisasi sebagai sistem epistemologis.

Teori organisasi tidak hanya menyangkut perihal pengorganisasian, atau secara terpeinci, studi tentang struktur, fungsi, penampilan organisasi, perilaku individu dan kelompok di dalamnya seperti anggapan D. S. Pugh (ed.) dalam *Organization Theory* (1980: 9), melainkan juga pemeliharaan, peningkatan efektivitas, perubahan, hubungan dengan lingkungan, konflik, penyakit, analisis, perbaikan, dan pembangunan organisasi berikut perilaku manusia di dalamnya.

Ke arah perspektif di ataslah, teori organisasi dibangun sejak tahun tiga puluhan, antara lain melalui James D. Mooney dan Alan C. Reiley dalam *Principles of Organization* (1939), Max Weber, salah seorang peletak dasar birokrasi, dalam *The Theory of Social and Economic Organisation* (1947), dan Frederick W. Taylor dalam *Scientific Management* (1947) sebagai tokoh-tokoh akhir periode teori organisasi klasik, di samping teori organisasi behavioral, melalui Elton Mayo dalam *The Human Problems of an Industrial Civilization* (1933) dan Chester I. Barnard dalam *The Functions of the Executive* (1938), tokoh-tokoh perintis, menuju teori organisasi modern yang memandang organisasi sebagai sistem terbuka, dalam karya tokoh-tokoh seperti James G. March dan Herbert A. Simon dalam *Organizations* (1958), Amitai Etzioni dalam *Modern Organizations* (1964), dan Ludwig von Bertalanffy dalam *General Systems Theory* (1968). Bagaimanakah teori organisasi memandang organisasi?

Bersama-sama dengan unsur fisiologis dan behavioral, organisasi menjadi organisme hidup. Sebagai organisme, organisasi memperlihatkan gejala-gejala keorganisasian, yaitu kelahiran (*building, organizing*), bergabung atau bersatunya beberapa organisasi (*merging*), beranaknyanya organisasi (*bearing*), terpecahnya organisasi (*splitting*), berhasil (*achieving*), bertahan (*status quo*), merosot atau mundur (*ceteriorating, entropy*), dan kematian (*loosing*) organisasi. Gejala-gejala tersebut dapat diukur menurut beberapa dimensi, yaitu struktur, besaran (*size*), target, waktu, dan sistem.

Dimensi struktur diuraikan oleh Donnelly, Gibson, dan Ivancevich (1981: 128) dengan mengemukakan tiga macam penelitian, yaitu kasus *The Sears* dan *Roebuck*, studi Porter dan Lawler, dan studi Woodward. Kasus *Sears* dan *Roebuck* menemukan kesimpulan antara lain, semakin kompleks struktur organisasi, semakin besar kemungkinan terjadinya ketidakserasian antara pimpinan dan bawahan, atau antara pemilik perusahaan dan para pekerja (*poor management employee relationships*). Dari studi Porter dan Lawler ditarik kesimpulan bahwa sikap manajerial dalam perusahaan berpekerja di bawah 5.000 orang dan berstruktur gepeng (*flat structure*), lebih positif daripada yang berbentuk jangkung (*tall structure*). Sebaliknya, terjadi dalam perusahaan berpekerja di atas 5.000 orang. Akan tetapi, penemuan Porter dan Lawler dibantah oleh penemuan lain yang berpendapat bahwa jenjang yang banyak (pada *tall structure*) merupakan motivasi kuat bagi manajer untuk maju (hal yang jarang terdapat pada *flat structure*). Studi Woodward yang menggunakan pendekatan lingkungan (*contingency approach*) berpendapat, struktur jangkung lebih tepat untuk perusahaan berproduksi massal daripada struktur gepeng.

Dimensi besaran (*size*) diuraikan oleh Richard N. Osborn, James G. Hunt, dan Lawrence R. Jauch dalam *Organization Theory* (1980, 230) dan William G. Scott, *Organizational Revolution*, dalam *Administration and Society* (1985: 149). Dari berbagai sumber, Osborn, Hunt dan Jauch berkesimpulan, besaran organisasi menunjukkan efektivitasnya: semakin efektif organisasi, semakin besar ukurannya, semakin besar jumlah tenaga kerjanya.

Osborn, Hunt, dan Jauch dalam analisisnya lebih lanjut berpendapat, kesimpulan itu tidak seluruhnya tepat. Penelitian lain

menunjukkan bahwa kemungkinan meningkatnya kepuasan kerja karyawan lebih besar di kalangan perusahaan berukuran kecil daripada perusahaan berukuran raksasa. Scott juga berpendapat demikian. Ia mengutip Kenneth Boulding yang berpendapat, segala sesuatu yang berlebihan, terlalu besar atau terlalu kecil tidaklah baik. Menurut Leopold Kohr, demikian menurut Scott, kemungkinan timbulnya kesengsaraan lebih besar di kalangan organisasi besar daripada organisasi kecil. Orang jahat di lingkungan masyarakat kecil lebih cenderung dapat mengendalikan diri atau lebih mudah dikontrol daripada di lingkungan masyarakat massal.

Dimensi target misalnya dipelajari oleh John W. Durham dan Howard L. Smith, *Toward a General Theory of Organization Deterioration*, dalam *Administration and Society* (1982: 373), melalui sebuah teori yang disebut teori momentum yang hilang. Sebelum teori ini dibahas, teori korupsi yang erat berkaitan dengannya, diuraikan lebih dahulu.

Menurut teori korupsi (*corruption theory*), bibit kemerosotan organisasi terdapat dalam perkembangan dan keberhasilannya. Keberhasilan menghasilkan kepuasan, kepuasan mengurangi dorongan untuk maju, timbul kecenderungan mempertahankan *status quo*, para pemuka berebut sebutan paling berjasa, yang menganggap diri berjasa merasa berhak menikmati buah organisasi (*spoiling*), dan akhirnya orang kehilangan motivasi. Organisasi pun mati. Teori ini dipelopori oleh E. Gibbon dalam *The Decline and Fall of the Roman Empire* (1776). Semacam teori korupsi dikembangkan kemudian oleh seorang filsuf bernama Oswald Spengler dalam *Der Untergang des Abendlandes* (1923). Sebelum teori ini diuraikan, perlu diketahui bahwa di Inggris dan Prancis *civilisation* berarti peradaban pada umumnya, meliputi *culture* (kebudayaan). Di Jerman, *zivilisation* berarti peradaban lahir, sedangkan *kultur* berarti peradaban batin (kehalusan budi, keluhuran ilmu, keindahan seni, dan sebagainya).

Dalam bukunya yang berjudul *Tenggelamnya Negeri Senja*, Spengler menulis bahwa sivilisasi adalah hasil perkembangan suatu kultur yang telah membeku dan telah melampaui puncak kegemilangannya. Jelasnya, suatu mekanisme yang hanya

mementingkan bentuk luar (lahir). Ia berteori lebih lanjut bahwa sivilisasi merupakan akhir perkembangan kultur organik yang timbul dari jiwa suatu bangsa. Hal ini kemudian berbentuk teknologi, bangunan kota raksasa, dan bangunan kekuasaan-kekuasaan. Jadi, menurut filsuf ini, segala sivilisasi ditakdirkan untuk musnah, sebab kendatipun ia berkembang pesat, pada suatu saat pasti hancur karena bangsa-bangsa berperang mempertahankannya. Demikianlah ia meramalkan Perang Dunia Kedua.

Dari Teori Spengler dapat dikutip pelajaran penting, yaitu untuk bisa tetap *survive*, suatu organisasi tidak boleh kehilangan *viabilitas* atau *elan vital*. Kritik dan kontrol sosial merupakan tanda adanya *viabilitas* tersebut.

Teori momentum yang hilang (*the lost-momentum theory*) mengajarkan bahwa kemerosotan organisasi disebabkan oleh kegagalan organisasi dalam merebut sukses berikut. Eksponen terkenal aliran ini adalah sejarawan Arnold Joseph Toynbee dalam *I Study of History* (1935). Berbeda dengan teori korupsi yang mengatakan bahwa deteriorasi tidak terhindarkan, teori momentum yang hilang memperkirakan bahwa organisasi dapat hidup terus jika ia mampu menemukan horizon baru untuk ditaklukkan (ibarat misi Star Trek). Berdasarkan teori ini, salah satu pertanyaan mendasar yang dikemukakan di atas telah terjawab.

Mengapa sukses berikut gagal direbut? Hal itu dapat ditafsirkan sebagai akibat target yang terlalu tinggi atau pembangunan yang terlalu cepat. Ambillah contoh seorang lifter. Jika dari angkatan 60 kg, ia langsung ke 65 kg dan gagal (100%), timbul dugaan bahwa jika ia lepas dari teknik pertandingan yang sesungguhnya, ia tidak langsung ke 65 kg, melainkan bertahap, kalah ialah dari 60 kg ke 64 kg sehingga kemungkinannya untuk menang 20%, gagal 80%, dan seterusnya.

Dimensi Target Erat Berkaitan dengan Dimensi Waktu

Analisis di atas menunjukkan, perencanaan yang efektif memberikan alternatif sasaran yang menjanjikan kemungkinan sukses optimal berdasarkan perhitungan rasional dalam mengantisipasi masa depan sejauh dan seluas mungkin. Demikian juga, halnya pembangunan. Sampai tahun tujuh puluhan,

akselerasi atau percepatan pembangunan dijadikan isu yang seolah-olah mampu menjawab masalah pengurangan kemiskinan, Saul M. Katz dalam Fred W. Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration* (1971: 110), F. El-Rashidi dalam *Human Aspects of Development* (1971: 6), Gunnar Myrdal dalam PT Bauer, *Dissent on Development* (1976: 207), D. Lerner dalam Eduard Depari dan Colin McAndrews (eds.) (1978: 83), membahas tema tersebut. Akan tetapi, pembangunan terlalu cepat, sebagaimana disebutkan Harry W. Blair dalam *The Political Economy of Participation in Local Development Programs: Short-term Impasse and Long-term Change in South-east Asia and The United States from the 1950s to the 1970s* (1981: 64), dan Colin McAndrews dan Chia Lin Sien (eds.), dalam *Too Rapid Rural Development* (1982: 2-7), dalam arti faktor *learning* terabaikan atau kurang efektif. Faktor *learning* dalam proses perubahan sosial menjadi tema pokok Martin J. Gannon dalam *Organizational Behavior. a Managerial and Organizational perspective* (1979: 134-151), Fred Luthans dalam *Organizational Behavior* (1981: 235-262) dan Bryant dan White (68-71). Lemahnya faktor *learning* menyebabkan lemahnya daya dukung dan sustainabilitas organisasi.

Dimensi sistem diterangkan melalui teori substratum yang erat berkaitan dengan teori sistem. Teori substratum adalah semacam teori korupsi. Teori ini dipelopori, James C. Scott dalam *Comparative Corruption* (1972). Korupsi menciptakan jalur baru yang disebut substratum. Organisasi formal merosot dan fungsinya diambil alih oleh substratum tersebut. Teori Scott dapat juga diterangkan melalui teori sistem, salah satu teori dasar bagi teori organisasi.

Seperti diketahui, kehidupan organisasi sebagai sistem (dalam hal ini sistem terbuka), bergantung pada lingkungan. Terhadap sistem, lingkungan mempunyai berbagai fungsi seperti sebagai sumber, konsumen, pesaing, dan pengatur (regulator). Masukan dari lingkungan berfungsi sebagai bahan baku dan energi. Masukan yang diproses di dalam sistem sebagian besar kalau tidak seluruhnya, berasal dari lingkungan. Keluaran (K) sistem bukan hanya barang dan jasa, melainkan juga hak, kesempatan, atau yang disebut *empowerment*. Bisa terjadi, didorong oleh kepentingan politik tertentu, keluaran, terutama unsur yang disebut terakhir, tidak diterima oleh seluruh, tetapi hanya oleh sebagian lingkungan.

Lingkungan inilah kemudian, yang oleh posisinya yang istimewa berkembang dan dominan sehingga melumpuhkan lingkungan lama, dan sistem lama mengalami deteriorasi.

Teori J. G. Miller dalam *Living Systems* (1978) mengenai *feedback* negatif berkaitan erat dengan teori Scott. Menurut Miller, *feedback* negatif, yaitu *feedback* yang berfungsi sebagai alat kontrol terhadap tindakan atau hal yang cenderung merusak sistem, merupakan faktor esensial pemeliharaan organisasi. Dalam kasus di atas, *feedback* negatif yang datang dari lingkungan yang tidak ada kesempatan atau *empowerment* tidak dijadikan masukan baru, sehingga keputusan yang diambil tidak mendukung sistem yang ada.

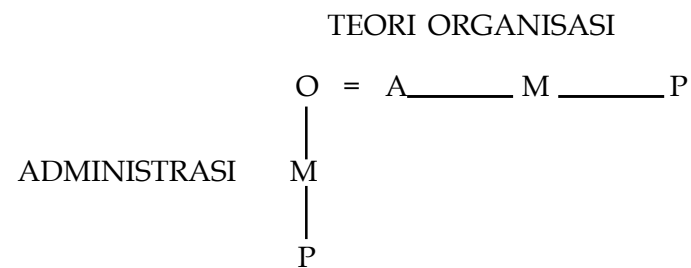
Di samping dimensi-dimensi tersebut, masih ada beberapa dimensi organisasi lain yang dibahas oleh sejumlah ahli organisasi, misalnya dimensi kompleksitas. Dimensi ini menggambarkan diferensiasi horizontal dan vertikal dan persebaran spasial organisasi, seperti diuraikan oleh Richard H. Hall dalam *Organizations* (1972: 140). Arlyn J. Melcher dalam *Structure and Process of Organizations* (1976: 31) menyebut dimensi itu sebagai *primary structural variables*. Selain kompleksitas, L. R. Pondy dalam W. H. Starbuck, *Organizational Growth and Development* (1971: 301) menambahkan kepemilikan (*ownership*) dalam daftar dimensi organisasi Pradip N. Khandwalla dalam *Design of Organizations* (1977: 291) berpendapat demikian. Hanya, penulis menambahkan dimensi usia (*age*) dan jenis (*type*) dalam daftar. Usia dijadikan salah satu dimensi organisasi karena organisasi yang mampu menempuh pasang surutnya keadaan dianggap memiliki viabilitas cukup sehingga bisa *survive*. Hal ini perlu dibedakan dari kondisi lain, yang ibarat kerakap di atas batu, mati segen hidup tak mau. Organisasi begini kendatipun tampaknya *survive*, tidak memiliki viabilitas. Organisasi yang viabel memiliki elan vital, berkebudayaan, bertradisi, dan memiliki kepribadian. Jika ia mengalami masa surut, hal itu hanyalah risiko (*price*) yang harus dibayar, sebagai konsekuensi keteguhan pendirian menghadapi berbagai gelombang. Akan tetapi, sikap konservatif yang kaku dapat mengundang konflik dengan lingkungan, jika organisasi tidak peka dan tidak tanggap terhadap sikap konsumen (pasar).

Organisasi dapat dikelompokkan menjadi beberapa tipe berdasarkan ukuran tertentu, yaitu sebagai berikut.

1. Tipologi berdasarkan ukuran siapa yang mengenyam keuntungan, *the owners, the members, atau the society*.
2. Tipologi berdasarkan jenis produk, barang, atau jasa.
3. Tipologi berdasarkan rasionalitas, tinggi (*formal*) atau rendah (*informal*); tinggi jika sengaja dibentuk dan rendah jika tidak (*spontan*).
4. Tipologi berdasarkan desain, *lini* atau *lini dan staf*.
5. Tipologi berdasarkan misi, mencari keuntungan finansial atau melayani masyarakat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa melalui pendekatan teori organisasi, organisasi dipandang sebagai *realitas sosial*, artinya di mana ada masyarakat, di sana terdapat organisasi. Sebagai realitas sosial, organisasi merupakan bidang studi (*field of study*), demikian disebutkan Edwin A. Gerloff dalam *Organizational Theory and Design* (1985: 3). Pendekatan ini digunakan oleh D. S. Pugh (ed.) dalam merangkai *Organization Theory* (1980). Ada tiga aspek organisasi menurut Pugh, yaitu aspek anatomik, aspek fisiologis, dan aspek perilaku, sehingga buku tersebut meliputi *The Structure of Organizations, The Management of Organizations, dan The Behavior in Organizations*. Teori organisasi pun berkisar pada ketiga subjek itu.

Dengan demikian, bidang studi administrasi dan bidang studi teori organisasi, bersilangan sebagai berikut.



Gambar:
Hubungan antara Teori Organisasi dan Administrasi

- O = Organisasi A anatomi
- M = Manajemen (fisiologi)
- P = Perilaku
- O = A = Organisasi menurut administrasi identik dengan anatomi menurut Teori Organisasi

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa organisasi menurut teori organisasi adalah organisme hidup yang dapat diibaratkan seperti manusia, yang memiliki kepribadian dan perilaku sendiri.

Setiap organisme mempunyai bagian yang mengendalikan seluruh tubuh organisme. Bagian ini disebut kepala. Child (dalam Lundberg, 1956: 169, 197, dan 198) mendefinisikan organisme sebagai:

a more or less definite and discrete order and unity, in other words a pattern, which not only determines its structure and the relations of its parts to each other, but enables it to act as a whole with respect to the world about it.

The organism is a dynamic order, pattern, or integration among living systems or units. A social organization is exactly the same thing.

Kekepalaan merupakan gejala sosial. Kekepalaan perlu dibedakan dari kepemimpinan. Kekepalaan merupakan lembaga yang pasti ada pada setiap organisme, sedangkan kepemimpinan merupakan suatu kualitas. Kepemimpinan bisa berubah atau hilang, tetapi unsur kepala organisasi tetap.

Untuk memahami gejala tersebut, diperlukan sebuah ilustrasi. Ilustrasi yang digunakan ialah perguruan tinggi yang secara sadar didirikan untuk mempersiapkan calon sarjana di bidang tertentu. Upaya pokok untuk mencapai hal itu ialah pendidikan. Diperlukan para pendidik yang disebut dosen sebagai pelaksana upaya pendidikan. *Pelaksanaan* merupakan *unsur pertama* organisasi. Keberhasilan pelaksanaan bergantung pada *keahlian* dan *keterampilan* teknis pelaksana yang bersangkutan. Setiap pelaksana berusaha agar pelaksanaan tugasnya efektif (mencapai sasaran). Akan tetapi, ini belum tentu sama dengan efektivitas organisasi. Seorang tukang sapu, menyapu sebuah ruangan sehingga bersih pada pukul 07.00 pagi, lalu keluar. Ia berhasil, jadi pelaksanaan-tugasnya efektif. Akan tetapi, keberhasilannya itu bisa dihapuskan oleh keberhasilan petugas lain, yaitu tukang lampu yang bekerja pada pukul 08.00, yang juga berhasil memperbaiki lampu yang terletak di langit-langit kamar. Akan tetapi, kamar kembali kotor. Untuk mencegah terjadinya hal itu dan untuk memperbaiki kekeliruan yang terjadi, diperlukan unsur lain, yaitu unsur *kepala*.

Unsur inilah yang oleh *The International Encyclopedia of the Social Sciences* (1972) disebut sebagai pemegang fungsi koordinasi atas semua kegiatan operasional untuk mencapai tujuan. Dalam hal perguruan tinggi, unsur kepemimpinan rektor. Selain bergantung pada keahlian dan keterampilan teknik, rektor melaksanakan tugasnya bergantung pada kemampuan dan kemauannya untuk memengaruhi orang lain, jika perlu dengan paksaan. Kemampuan tersebut dinamakan kekuasaan. Kekuasaan tidak langsung bekerja mencapai tujuan, hal itu dilakukan oleh unsur pelaksana (*-cracy*) *mengefektifkan* dan *mengefisiensikannya*. Kekuasaan (*-cracy*) dilancarkan dari belakang meja (*bureau*), sehingga disebut *bureaucracy* atau *birokrasi*. Pemegang birokrasi tertinggi dalam organisasi adalah kepala organisasi. Bersama-sama dengan pemegang birokrasi di bawahnya, terbentuk jaringan birokrasi, sekaligus sebagai jaringan kekepalaan. Tugas dan tanggung jawab seorang kepala, luas, dalam, dan kompleks. *Luas* berarti berekstensitas, *dalam* berarti berintensitas, dan *kompleks* berarti setiap tugas berkaitan satu dengan yang lain, seirama dengan perkembangan keadaan tugas dan tanggung jawab kepala yang semakin besar dan berat. Selaku manusia, kepala memiliki keterbatasan, kekurangan, dan kelemahan, sekalipun ia berlebihan dibanding dengan orang lain. Oleh karena itu, setiap kepala memerlukan orang lain. Di samping melalui dirinya sendiri, kepala dapat memperluas, mempertinggi, memperdalam, dan mempertajam kemampuannya melalui orang lain. Kepala dapat memultiplikasi dan mengamplifikasikan dirinya dengan jalan mendelegasikan sebagian intensitas tugasnya kepada orang lain. Seluruh ekstensitas tugas kepala dapat didelegasikan, tetapi intensitasnya tidak. Sebagian intensitas tugas kepala bersifat delegabel, tetapi sebagian lain tetap sebagai *tugas kepala secara pribadi* (*personally*, bukan *privately*; yaitu tugas kepala yang tidak dapat dan tidak boleh didelegasikan kepada siapa pun). Usaha kepala memenuhi tanggungjawabnya melalui orang lain bukan unsur pelaksana disebut *delegasi*. Jika orang lain itu bawahannya, delegasi yang bersangkutan disebut delegasi organisasional, dan jika orang lain itu masyarakat, disebut delegasi sosial. Orang lain dalam delegasi organisasional disebut staf, sedangkan orang lain dalam delegasi sosial disebut partisipan. Beberapa tugas kepala pribadi (TKP) sebagai berikut:

1. pertanggungjawaban tertinggi/terakhir;
2. pengambilan keputusan dan pemberian perintah;
3. pemberian teladan (bukan patronase, simulasi, atau peragaan);
4. pembinaan terhadap bawahan atau partisipan sehingga yang bersangkutan mampu berkembang sedapat-dapatnya melebihi kualitas kepala itu;
5. pelopor pembaharuan/perubahan sosial;
6. pengendalian organisasi pada saat kritis;
7. pemberian petunjuk, fatwa, atau nasihat;
8. kehadiran seremonial/protokol;
9. lambang persatuan/kesatuan;
10. sumber kearifan (*wisdom*).

B. Model-model Organisasi

Gagasan “model” yang secara epistemologis merupakan sesuatu yang baru dalam kepustakaan ilmu-ilmu sosial, sangat berguna dalam diskusi mengenai organisasi. Sebuah model adalah definisi sementara sesuai dengan data yang ada mengenai objek tertentu. Berbeda dengan definisi, sebuah model tidak mencerminkan upaya untuk menyatakan kondisi alami dasar dan baku dari objek, dan merupakan sebuah pendekatan longgar yang bisa diterapkan dalam setiap situasi. Dengan demikian, para fisikawan bisa memperlakukan elektron sebagai partikel tak terbatas atau gelombang tak tampak dalam kerangka teori masing-masing. Model icon elektron memungkinkan kedua perlakuan itu, terutama karena tidak seorang pun tahu pasti seperti apa elektron (dengan demikian, tak seorang pun tahu definisinya).

Demikian pula, halnya organisasi. Organisasi di masyarakat yang satu berbeda dengan organisasi di masyarakat lainnya, dan fenomena seperti ini tak bisa dimungkiri. Organisasi sesuai dengan konteks dan perspektif orang yang “mendefinisikannya”. Misalnya, Victor A. Thompson menyatakan bahwa sebuah organisasi adalah integrasi impersonal dan sangat rasional atas sejumlah spesialis yang bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah tercapai.

Chester I. Barnard mendefinisikan organisasi sebagai sebuah sistem yang memaksakan koordinasi kerja antara dua orang atau lebih; sedangkan E. Wight Bakke mengatakan suatu organisasi adalah sistem yang berkelanjutan atas kegiatan manusia yang bermacam-macam dan terkoordinasi berupa pemanfaatan, perubahan, dan penyatuan segenap sumber manusia, materi, modal, gagasan dan sumber alam untuk memenuhi kebutuhan manusia tertentu dalam interaksinya dengan sistem-sistem kegiatan manusia dan sumber-sumbernya yang lain, dalam lingkungan tertentu.

1. Model-model organisasi ini tampak berbeda satu dan lainnya, yang masing-masing akan membawa pada kesimpulan yang berbeda pula atas eksponen-eksponennya. Bakke, seorang psikolog sosial, telah membangun sebuah model organisasi. Ia lebih banyak memerhatikan aspek akibat manusiawi dari organisasi. Dengan modelnya itu, Bakke tidak banyak membahas bagaimana sebuah organisasi bisa memenuhi semua tugasnya dengan sempurna. Model Barnard merupakan kebalikan dari model Bakke. Dengan modelnya, Barnard leluasa menguraikan hal-hal yang membuatnya tertarik untuk membahas organisasi setelah ia pensiun dari jabatan Presiden Perusahaan Telepon Bell, New Jersey. Ia banyak membahas cara mencapai kerja sama dan koordinasi dalam organisasi. Thompson membeberkan modelnya yang ditekankan pada aspek rasionalitas, impersonalitas, dan spesialisasi, yang akhirnya mengacu pada pendapatnya yang radikal. Ia berpendapat, suatu organisasi tidak perlu memiliki administrator apa pun, kecuali para spesialis efisiensi yang tegas. Semua model ini tidak ada yang salah sama sekali karena para ahli itu masing-masing memakai hal-hal yang biasa mereka perhatikan sebagai dasar pembuatan modelnya.

Meskipun organisasi mencerminkan hal-hal yang berbeda untuk tiap-tiap orang/masyarakat, hal ini belum cukup untuk membuat definisi dari organisasi seperti yang pernah dilakukan oleh James G. March dan Herbert A. Simon, dengan mengatakan bahwa “Organisasi lebih mirip cacing daripada monyet”.

2. Sebagai bukti terlalu sempitnya pendapat ini (meskipun pendapat ini juga tidak sepenuhnya salah), adalah masih terdapatnya karakteristik lain yang masih bisa ditambahkan. Beberapa karakteristik yang pasti dari organisasi adalah bahwa organisasi:
- mempunyai maksud tertentu, dan merupakan kumpulan berbagai manusia;
 - mempunyai hubungan sekunder (impersonal);
 - mempunyai tujuan yang khusus dan terbatas;
 - mempunyai kegiatan kerja sama pendukung;
 - terintegrasi dalam sistem sosial yang lebih luas;
 - menghasilkan barang dan jasa untuk lingkungannya;
 - sangat terpengaruh atas setiap perubahan lingkungan.

Ketujuh hal inilah yang membentuk model organisasi. Khusus untuk organisasi negara, bisa menambah satu karakteristik lagi, yakni organisasi negara memperoleh sumber-sumbernya (pajak dan legitimasi) dari negara, dan dijumpai oleh lembaga-lembaga kenegaraan.

Para teoretisi organisasi menggunakan seluruh karakteristik di atas, namun penekanannya berbeda-beda, sehingga tercipta kepustakaan yang sangat luas mengenai kondisi alamiah organisasi. Semua kepustakaan tersebut bisa dibagi ke dalam tiga aliran utama, yaitu model tertutup, model terbuka, dan yang terakhir adalah apa yang disebut James D. Thompson sebagai "tradisi yang lebih baru" yang mencoba membuat sintesis dari kedua model sebelumnya. Ketiga aliran ini, yang masing-masing memiliki subaliran dan pendukung di kalangan akademik, mencerminkan menggejalanya teori organisasi. Pada uraian selanjutnya dalam bab ini, kita akan mengulas satu demi satu pemikiran yang mendasarinya dan hubungan serta perbedaan di antara ketiga aliran tersebut.

1. Model Organisasi Tertutup

Secara tradisional, model jenis inilah yang memiliki pengaruh paling luas terhadap pemikiran para ahli administrasi negara. Model ini memiliki beberapa istilah lain, di antaranya model birokratik, hierarkis, formal, rasional, dan mekanistik. Kerangka

model ini setidaknya telah mengalami tiga kali pergeseran teori dasarnya, yakni teori birokratik, manajemen ilmiah, dan manajemen administratif (beberapa ahli menyebutnya manajemen generik).

Karakteristik Tom Bums dan O.M. Stalker telah menyajikan sebuah daftar ciri-ciri pokok dan model organisasi tertutup yang sesuai, yakni:

- tugas-tugas rutin akan berlangsung dalam kondisi yang stabil,
- adanya spesialisasi tugas (misalnya, pembagian tugas/kerja),
- sarana (atau cara pelaksanaan tugas yang baik) ditekankan,
- konflik dalam organisasi ditengahi oleh pucuk pimpinan,
- pertanggungjawaban (atau apa saja yang diharapkan terlaksana),
- pembagian tugas resmi bagi tiap-tiap anggota) ditekankan, pertanggungjawaban dan loyalitas seorang anggota lebih dituntut untuk bagian organisasi tempat ia bekerja (misal bagian pembukuan),
- organisasi dipandang sebagai struktur hierarki (dengan bentuk piramida),
- pengetahuan menyeluruh hanya dipegang oleh para pucuk pimpinan (hanya pucuk pimpinan yang mengetahui segala sesuatunya),
- interaksi antaranggota organisasi cenderung bersifat vertikal (seorang anggota senantiasa mendapat perintah dari atasannya, kemudian ia teruskan ke bawahannya),
- gaya interaksi diarahkan pada hubungan-hubungan pemisahan yang jelas antara atasan/bawahan dengan aspek kepatuhan dan ketaatan pada perintah,
- loyalitas dan kepatuhan kepada organisasi dan atasan sangat ditekankan,
- segi citra internal sangat penting, bahwa status seseorang umumnya ditentukan oleh ranking dan jabatan resminya.

Semakin banyak karakteristik yang dicakup oleh organisasi, semakin dekat organisasi itu ke "bentuk yang ideal". Hal ini mengingatkan kita pada konsep yang ideal dari Max Weber. Tiga jenis bentuk yang ideal adalah sesuatu yang ingin dicapai oleh sebuah organisasi (atau fenomena apa pun). Bila kita tahu sesuatu

ingin menjadi apa (misal seorang anak laki-laki ingin menjadi seorang petugas pemadam kebakaran), dengan akurasi tertentu, kita bisa meramalkan bagaimana perilakunya (misalnya, anak tersebut mungkin akan meminta mainan mobil pemadam kebakaran sebagai hadiah ulang tahunnya). Dengan logika ini, model organisasi tertutup akan berperilaku sesuai dengan 12 karakteristik Mums dan Stalker, meskipun setiap organisasi akan menjalani secara persis semua karakteristik tersebut. Misalnya organisasi yang dikenal luas, yakni Pentagon dan organisasi-organisasi militer Amerika Serikat, tampaknya paling mirip dengan model organisasi tertutup ini, namun ada pula karakteristik yang tak dipunyai Pentagon; yakni tugas-tugas dalam organisasinya bersifat tak rutin, kondisinya tak stabil, dan sering mementingkan citra eksternal (ini merupakan ciri khas organisasi militer). Akan tetapi, pola-pola organisasi militer, secara umum berjalan sesuai dengan model organisasi tertutup.

Teori Birokratik

Pemikiran akademik pertama yang mendasari model tertutup adalah teori birokratik/birokrasi. Tokohnya adalah Max Weber, seorang sosiolog Jerman ternama yang juga telah mengemukakan teori dan konsep sosiologi penting lainnya, seperti sosiologi agama, teori kepemimpinan yang kemudian berkembang menjadi konsep yang sangat akrab dengan administrasi negara seperti "etika kerja Protestan" dan "karisma". Model birokrasi Weber bisa dirangkum karakteristiknya sebagai berikut (meskipun rangkuman ini terlalu singkat).

1. hierarki,
2. promosi atas dasar ukuran profesional dan keahlian,
3. adanya jenjang karier,
4. ketergantungan dan penggunaan peraturan dan regulasi,
5. hubungan impersonalitas di antara para profesional karier dalam birokrasi dan hubungan mereka terhadap nasabah (pihak yang dilayaninya).

Para teoretisi model terbuka ternyata lebih bersikap kritis terhadap teori birokratik Weber dibanding model tertutup. Di samping itu, model terbuka dengan cepat memperoleh simpati di kalangan

akademik yang semula mendukung model tertutup dan nilai-nilainya. Teoretisi model terbuka tidak menyukai kekakuan, ketidakuwesan, penekanan yang lebih besar atas sarana dari hasil akhir serta aspek manipulasi dan tidak manusiawi dari teori birokratik Weber. Sebagai pembelaan, para pendukung Weber menyatakan bahwa konteks sosial Weber yang menyebabkan munculnya teori demikian, dan hal inilah yang dianggap telah luput dari kajian para penyangkal (pendukung model terbuka). Meskipun asal muasal birokrasi bisa ditelusuri, setidaknya sejak penyatuan kerajaan Prancis oleh Cardinal Richelieu dan proyek Frederick Yang Agung untuk memberantas kemiskinan dan keterkucilan Prussia agar menjadi bangsa militer yang tangguh, Weber menggunakan acuan masa kediktatoran berdarah Bismarck ketika ia mencapai tahap akhir konsolidasi negara-negara bagian Jerman dan tatkala kepercayaan umum masih lebih ditentukan kelas sosial daripada kemampuan. Menurut Weber, dengan aspek impersonal, tangan besi, efisien, dan kesan agung, para pimpinan bisa menarik dukungan masa Jerman yang terpecah secara politik, namun secara budaya dan kelas masyarakatnya yang berkuasa, sombong, dan naif (kelas Junker). Keadilan tidak didasarkan pada hukum yang resmi, tetapi didasarkan atas kehendak sang pemimpin yang karismatik (*Kadijustice*, menurut istilah Weber); rasionalisme adalah romantisme negara, dan ini pun ternyata disukai oleh rakyat. Ringkasnya, dari uraiannya ini, bukan berarti Weber antihumanis, tetapi keadaan pada waktu itu memang demikian, dan keadaan inilah yang digunakan Weber sebagai bahan pembangunan teorinya, *manajemen ilmiah*. Pemikiran lain yang pernah mendominasi model tertutup adalah teori-teori manajemen ilmiah. Manajemen ilmiah atau studi pendayagunaan waktu, sangat dominan pada awal abad ke-20 dan pengaruhnya di dunia industri masa kini pun masih terasa.

Manajemen ilmiah lahir dari dunia akademik Amerika Serikat. Aspek motivasinya adalah peningkatan efisiensi dan penghematan organisasi untuk meningkatkan produksi. Karakteristik yang paling melekat dari teori ini adalah pandangannya yang khas atas humanisme. Manusia dipandang sebagai perlengkapan tambahan mesin, dan tujuan pokoknya adalah membuat manusia bekerja seefektif mesin. Pandangan ini khususnya ditujukan kepada para

pegawai berjalan perakitan dan eselon-eselon rendah lainnya dalam organisasi, dan tidak untuk para manajer eselon atas, pihak yang manajemen ilmiah ini diperuntukkan.

Tokoh utama teori ini adalah Frederick Taylor (yang memberi nama manajemen ilmiah pada karyanya tahun 1911 (*Principles of Scientific Management*) serta Frank dan Lillian Gilbreth. Konsepsi manusia sebagai mesin mengabaikan banyak pertimbangan moral, dan ini tampak dari tulisan-tulisan Taylor dan Gilbreth. Contoh yang mengejutkan dari konsepsi ini terjadi dalam cerita Taylor mengenai Schmidt, si pengecor besi, yang dalam cerita itu dikisahkan secara kejam sebagai orang yang tolol, bagaikan seekor sapi. Setelah menganalisis gerak fisik Schmidt, Taylor memerintahkan untuk mengubah gerak fisiknya. Setelah perubahan "ilmiah" gerak fisik dilakukan, produksi Schmidt meningkat dari 12 ½ ton sehari menjadi 47 ton. Taylor sangat bangga atas keberhasilannya dalam membuat Schmidt lebih efektif, lebih mirip mesin daripada manusia. Atas keberhasilannya itu, ia pun dianggap seorang ahli pendayaguna waktu. Frank dan Lillian Gilbreth juga menyusun konsep "therblig", yang masing-masing melambangkan satu kategori dari 18 gerak dasar manusia, semua kegiatan fisik dibagi-bagi menjadi beberapa kelas *therblig*. (Sebaiknya Anda baca terlebih dahulu mengenai "therblig" pada uraian di belakang).

Model manajemen ilmiah yang memandang manusia bagaikan mesin, tentu banyak ditentang. Manusia bukan mesin. Di punggung mereka tidak ada serangkaian sekrup yang senantiasa harus dikencangkan seperti pada mesin. Rasa muak terhadap anggapan seperti ini terkadang merembet pada yang disebut efisiensi, atau "membuat gertakan terbesar untuk mendapatkan dolar sebanyak mungkin" (meminjam istilah mantan Menteri Pertahanan AS, Robert McNamara, "getting the biggest bang for the buck"). Sebelum adanya teori ini, apa-apa yang disebut efisiensi banyak mendapat dukungan, baik dari kalangan pemerintah maupun rakyat. Dengan demikian, sebenarnya dengan adanya taylorisme (istilah lain manajemen ilmiah), popularitas nilai efisiensi perlu dikhawatirkan kelanjutannya. Terbukti dengan adanya beberapa kritik kalangan humanis akademik yang mulai mempertanyakannya.

Selain itu, jika tidak hati-hati, seseorang dengan mudah akan tergelincir dalam penilaian yang salah atas asumsi taylorisme, karena sekilas tampak menganggap kalangan akademisi praktisi tidak lebih dari kaki tangan penguasa tiran yang memeras kelas pekerja. Dalam tingkat tertentu, hal itu memang benar, tetapi Taylor dan Gilbreth akan terperanjat jika menerima tuduhan yang terlalu jauh tersebut. Perlu diingat bahwa tokoh Schmidt bekerja sesuai dengan standar sistem industri pada waktu itu, bahwa seseorang hanya mengerjakan satu bagian tertentu. Makin banyak angka ton, makin banyak uang ke kantong Schmidt. Jadi, makin banyak produksi, makin banyak pula pendapatan yang diterima. Lagi pula, Taylor pun bekerja magang di industri baja dan memahami sisi kehidupannya. Dalam mengemukakan gagasan *therblig*-nya, Gilbreth mendasarinya dengan pengamatan atas lingkungan kerja di ruang bedah, yang kerap terdengar perintah dingin, "Pisau!" "Sponge!" (busa penyeka), dan para perawat begitu patuh meletakkan barang yang diinginkan ke tangan Dr. Wellby. Semua yang dikehendaki oleh dokter bedah cukup ditunjuk dengan sebuah tangan.

Dengan atau tanpa analisis Gilbreth, keadaannya memang demikian. Yang jelas, disensi tidak perlu dianggap kontra dengan humanisme. Aspek inilah yang terkadang dinilai terlalu tinggi oleh para penganut model organisasi terbuka sehingga mereka mengkritik model tertutup, tidak memerhatikan humanisme.

Terlalu mengada-adanya kritik itu pun terbukti karena taylorisme telah dan masih digunakan oleh pemerintah federal, khususnya untuk bidang-bidang tertentu yang menuntut lebarnya mesin dengan manusia. Contohnya penggunaan "psikoteknologi" oleh NASA dalam melatih para astronautnya. Maksud digunakannya psikoteknologi ini adalah "mengintegrasikan" astronaut dengan lingkungan teknologi dalam kapsul ruang angkasanya, secara mental dan fisik, sehingga para astronaut mengenal lingkungannya bagaikan mengenal dirinya sendiri. Psikoteknologi jelas merupakan manajemen ilmiah yang telah diperbaharui dengan menambahkan psikoemosional atas aspek kondisi fisik yang sudah ada.

Kepustakaan terakhir dari model tertutup adalah manajemen administratif atau manajemen generik. *Papers on the Science of*

Administration karya Luther Gullick dan Lyndall Urwick adalah contoh yang baik dari manajemen administratif dalam administrasi negara, meskipun *Principles of Organization* karya James D. Mooney dan Alen C. Reiley lebih sering disebut-sebut.

Manajemen administratif berasumsi bahwa administrasi adalah administrasi, di mana pun ia berada (itu sebabnya ia mendapat istilah “generik”), sehingga memusatkan perhatian untuk mendapatkan “prinsip-prinsip” manajemen yang bisa diterapkan di mana saja. Bila prinsip semacam ini telah ditemukan, logikanya bisa diterapkan di lembaga-lembaga administratif apa pun, seperti birokrasi pemerintah, manajemen niaga, rumah sakit, sekolah, universitas, penjara, perpustakaan, kesehatan umum, lembaga-lembaga internasional, atau apa saja. Untuk itu, Guffick dan Urwick mengajukan OSDCORB, sedangkan Mooney dan Reiley menyumbangkan empat prinsip organisasi, yaitu prinsip koordinasi, prinsip *scalar* (atau struktur hierarki), prinsip fungsional (pembagian tugas), dan prinsip staf/lini. Tentu, ada ahli-ahli dengan masing-masing pendapat, misalnya Mary Parker Follet dan Henri Fayol.

Perbedaan antara teori birokratik yang tradisional dan manajemen administratif menyangkut soal penerapan teori. Apabila Weber dan rekan-rekannya tertarik mempelajari bagaimana birokrasi berfungsi, mengapa mereka berfungsi demikian, dan apa dampaknya terhadap lingkungan masyarakat yang lebih luas, Mooney dan Reiley, Gullick dan Urwick, Follet, Fayol, dan kolega-koleganya merasa tidak perlu mengetahui mengapa dan bagaimana birokrasi berfungsi. Mereka tertarik untuk menerapkan prinsip-prinsip administrasi yang telah ditemukan terhadap organisasi-organisasi administrasi yang nyata agar memungkinkan para administrator bekerja secara lebih efektif dan efisien.

Masih ada perbedaan kedua yang lebih halus antara teori birokrasi dan manajemen administrasi yang menumbuhkan pertalian antara model organisasi yang tertutup dan terbuka. Weber, seperti halnya Taylor, tidak banyak memikirkan pekerja bawahan dan rendahan dalam organisasi selain hanya memerhatikan kepatuhan mereka (dalam kasus Weber) dan

produksi yang mereka hasilkan (dalam kasus Taylor), dua hal yang sangat penting bagi pihak manajer. Dengan munculnya teori manajemen administratif, muncul tanda bahwa para pegawai rendahan dan bawahan pun mungkin akan mempunyai karsa sendiri. Tanda itu tidak terlalu kuat, tetapi hal yang lebih penting, tanda benar-benar ada seperti yang tampak dari penelitian Mooney dan Reiley atas adanya “indoktrinasi” kepada para bawahan, sebagai salah-satu unsur vital dalam organisasi-organisasi yang teratur baik. Sebenarnya, Mooney dan Reiley mempertalikan ketahanan Gereja Katolik Roma atas doktrin dan indoktrinasinya, suatu fungsi yang senantiasa dipelihara dalam menjaga berlanjutnya organisasi tersebut selama hampir dua ribu tahun. Dalam pandangan mereka, doktrin tersebut adalah metode yang patut dipuji yang menopang pengawasan dan daya tahan organisasi.

Kelonggaran yang diberikan setengah hati bagi para bawahan untuk membentuk pemikirannya, memang tidak sebanding dengan jasa-jasa mereka. Akan tetapi, itu sudah merupakan pengakuan bahwa bawahan juga manusia (seperti halnya para manajer) yang dapat berpikir (seperti halnya para manajer, meskipun pada tingkat yang lebih rendah). Hal ini masih dipandang kurang memadai bagi para pengaju model organisasi terbuka. Mereka bersikeras bahwa para bawahan sebenarnya mampu berpikir, merasa dan berperilaku sesuai dengan kehendak mereka yang terkadang berbeda dengan apa yang diharapkan pihak lain. Akan tetapi, bukan berarti para bawahan akan mampu mengalahkan, memperdaya, atau menipu atasannya dengan mudah.

2. Model Organisasi Terbuka

Model ini secara tradisional memiliki pengaruh yang lebih besar terhadap administrasi niaga dibanding pengaruhnya terhadap administrasi negara, meskipun hal ini sudah berubah dalam beberapa tahun terakhir. Seperti halnya model tertutup, model ini juga memiliki beberapa istilah lain, seperti model kolegal, kompetitif, pasar bebas, informal, alamiah, atau organik. Sama halnya dengan model tertutup, model terbuka juga memiliki tiga aliran pembentuk kerangka modelnya, yaitu:

1. aliran hubungan antarmanusia;
2. perkembangan bidang organisasi yang lebih baru;
3. aliran dengan kepustakaan yang memandang organisasi sebagai unit fungsi dari lingkungannya.

Secara historis, model ini lahir dari tokoh yang juga melahirkan model tertutup, yakni Max Weber, yang pertama kali mengembangkannya 1½ abad yang lalu. Dalam karangan perseptif, sosiolog Alvin W. Gouldner menyatakan bahwa cikal bakal konseptor model organisasi terbuka adalah Count Louis de Rouvroy Saint Simon, seorang pemikir sosial Prancis yang brilian dan anak didiknya, Auguste Comte, “bapak sosiologi”. Saint Simon dan Comte berkarya dalam rentang waktu yang cukup lama. Sejak pemerintahan “rezim kuno” Louis XIV, hingga pecahnya Revolusi Prancis yang berdarah dan naiknya tokoh militer dan pahlawan nasional, Napoleon Bonaparte, dan berakhir pada masa pemerintahan Louis Napoleon. Dengan melihat kebobrokan administrasi, hari-hari terakhir Kerajaan Prancis dan pada saat meletusnya revolusi, Saint Simon dan Comte, berspekulasi atas bentuk administrasi pada masa datang. Menurut mereka, keahlian lebih dihargai daripada darah keturunan, sehingga akan terjadi “kosmopolitanisme” (yang diartikan Saint Simon sebagai perkembangan profesi-profesi baru yang didasari teknologi) dan organisasi akan menjadi alat pembuka kemerdekaan manusia. Dalam hal ini, Saint Simon dan Comte menekankan arti penting nilai penciptaan organisasi secara spontanitas yang kemudian akan berkembang secara alami menurut kebutuhan/kehendak para penciptanya. Mungkin, kita bisa menyamakan pandangan jauh ke depan Saint Simon dan Comte mengenai organisasi dan masyarakat dengan konsep “Ad Hocracy” versi abad ke-17 yang dikemukakan oleh Alvin Toffler dalam bukunya *Future Shock*.

Sekali lagi, kita mengendalikan penelitian Burns dan Stalker dengan membuat daftar ciri-ciri prinsipil dari model penelitian:

1. tugas-tugas tidak rutin terjadi dalam kondisi yang tak stabil;
2. pengetahuan khusus diperlukan untuk menjalankan tugas-tugas umum (inilah yang membedakannya dari pengkhususan tugas dari model tertutup, sekaligus merupakan kelebihan dari model terbuka karena tiap-tiap anggota bisa saling mengisi dan membantu tugas masing-masing);

3. penyelesaian kerja sangat ditekankan;
4. konflik intern organisasi diselesaikan oleh interaksi antaranggota, terbuka, karena tiap-tiap anggota bisa saling mengisi dan membantu tugas masing-masing);
5. penyelesaian kerja sangat ditekankan;
6. konflik intern organisasi diselesaikan oleh interaksi antaranggota;
7. “tanggung jawab bersama” sangat ditekankan (misalnya dengan menghapus pembagian tugas yang kaku agar segenap anggota merasa berkepentingan dengan setiap masalah organisasi);
8. tanggung jawab dan loyalitas perseorangan hanya diperuntukkan organisasi secara keseluruhan;
9. organisasi dipandang sebagai struktur jaringan kerja yang lentur;
10. pengetahuan ada di setiap bagian organisasi (setiap orang mengetahui sesuatu yang mempunyai kaitan dengan organisasinya, namun tak satu pun termasuk para pucuk pimpinan mengetahui segala-galanya);
11. interaksi antaranggota yang horizontal, sama baiknya dengan yang vertikal (artinya, setiap anggota berinteraksi dengan semua anggota organisasi lainnya);
12. gaya interaksi ditujukan pada penyelesaian tugas, dengan aspek “petunjuk/nasihat” (bukan perintah) dan mempunyai ciri “mitos kesetiakawanan” yang nyaris menyaput semua hubungan antara atasan dan bawahan yang paling kaku sekalipun (misalnya pemanggilan nama akrab tetap ada sekalipun antara presiden dan pesuruh kantor perusahaan, dengan logika bahwa untuk memelihara keakraban perlu sikap-sikap yang ramah);
13. penyelesaian tugas dengan mutu tinggi mendapat penekanan;
14. citranya bersifat eksternal (status seseorang ditentukan oleh kemampuan dan reputasi profesionalnya).

Semakin banyak karakteristik yang dicakup suatu organisasi, makin dekat ke “bentuk ideal”. Dalam kenyataannya, tidak ada yang secara penuh mencakup ke-14 karakteristik ini. Mungkin, contoh organisasi yang paling banyak mencakup karakteristik

tersebut adalah lembaga universitas (ini yang menyebabkan model terbuka terkadang disebut model kolegial atau “ala perguruan tinggi”). Universitas yang masuk 10 besar, banyak mencakup ciri-ciri dari model organisasi terbuka, khususnya ciri pengetahuan khusus yang biasa diperoleh dalam setiap bagian organisasi, hubungan horizontal yang luas, dan citra eksternal. Akan tetapi, lembaga ini juga memiliki kekurangan ciri penting. Misalnya tugas-tugas yang ada (proses belajar mengajar, penelitian) relatif rutin, dan ada loyalitas yang tertuju pada suatu bagian khusus, setidaknya di tingkat fakultas (misalnya loyalitas ke fakultas lebih besar daripada loyalitas terhadap universitas).

Hubungan antarmanusia yang merupakan landasan pemikiran pertama dan model organisasi terbuka, memusatkan perhatian pada variabel-variabel organisasi yang tidak pernah dibahas dalam model organisasi tertutup. Variabel-variabel itu di antaranya klik-klik, norma-norma informal, emosi, motivasi pribadi, dan sebagainya. Paradoksnya, pemusatan perhatian ini berangkat dari hasil penelitian manajemen ilmiah, kepustakaan yang memiliki nilai akhir yang berlawanan.

Pada tahun 1927, Elton Mayo dan Letaeo J. Roethlisberger memulai serangkaian penelitian untuk penentuan lokasi pusat pembangkit energi. Eksperimen mereka menghasilkan sesuatu yang mirip dengan hipotesis Taylor, bahwa para pekerja harus meniru cara kerja mesin untuk meningkatkan kualitas kerjanya. Untuk menguji hipotesisnya, mereka hendak meningkatkan intensitas cahaya yang tersedia bagi sebuah kelompok pekerja yang terpilih secara random. Gagasannya ketika cahaya menjadi lebih terang, produksi akan meningkat dan sebaliknya memang berdasarkan akal sehat. Para pekerja tersebut diberi tahu bahwa mereka akan diamati sebagai kelompok eksperimen. Ketika nyala lampu ditingkatkan, produksi naik. Ketika nyala lampu dikurangi, produksi ternyata tetap meningkat. Mayo dan Roethlisberger pun bingung dibuatnya. Ketika mereka mengecilkan nyala lampu sampai hampir padam, produksi tetap meningkat. Akhirnya diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut.

1. Pekerja manusia tidak bisa sepenuhnya disamakan dengan mesin.

2. Para pekerja industri pelistrikan daerah barat tanggap akan beberapa variabel motivasi selain cahaya, bahkan cahaya sama sekali tidak memengaruhi.
3. Mereka tetap bekerja dengan sebaik-baiknya meskipun kondisi kerja buruk karena mereka tahu apabila mereka sedang diawasi.

Mayo dan para koleganya begitu terkesan dengan penemuan ini sehingga mereka melakukan total enam eksperimen serupa selama delapan tahun. Meskipun ukuran kajiannya terbatas, penelitian Hawthorne merupakan salah satu penelitian empiris ilmuwan sosial yang paling berpengaruh, terutama karena melahirkan apa yang disebut “efek Hawthorne” atau kecenderungan seseorang untuk mengubah perilakunya jika ia tahu sedang diamati. Akan tetapi, masih ada hal yang lebih penting lagi, yakni penelitian ini diterima, baik oleh para penemunya maupun generasi berikutnya ilmuwan manajemen sebagai bukti bahwa hubungan-hubungan nonkuantitatif (tidak bisa diukur dengan sekadar angka) antara pekerja biasa dan manajer dan antara sesama pekerja biasa merupakan faktor penting bagi efisiensi para pekerja. Ini berbeda dengan anggapan semula yang menyatukan bahwa kondisi kerja, dan imbalan materilah yang menjadi sumber motivasi produktivitas.

Penelaahan ulang masa kini atas data Hawthorne yang juga menggunakan teknik-teknik statistik yang belum tersedia pada zaman Mayo dan Roethlisberger, telah menurunkan arti penting hubungan antarmanusia. Dalam analisis baru yang penting atas data yang sama, Richard Herbert Franke dan James D. Kaul menyimpulkan bahwa antarmanusia *bukan* merupakan alasan utama bagi efisiensi para pekerja. Alasan utama adalah sumber-sumber motivasi tradisional seperti “disiplin manajerial”, ketakutan (dalam bentuk depresi), pengurangan kelelahan (kelompok eksperimen diberi waktu untuk istirahat) dan uang (kelompok yang tidak dijadikan bahan eksperimen juga mendapat upah tambahan seperti kelompok yang menjalani eksperimen).

Meskipun gagasan bahwa peningkatan produksi pekerja dipengaruhi hubungan di antara sesamanya dan dengan pihak manajemen, kini hal tersebut semakin dipertanyakan, yang jelas

studi Hawthorne telah menandai berlanjutnya tradisi Saint Simon setelah hilang selama satu abad, dan juga menandai arti penting hubungan antarmanusia.

Sebagian besar hubungan antarmanusia berkisar pada kelompok kerja informal pada tingkat kerja perakitan. Apa yang membuat mereka bekerja atau tidak bekerja? Hubungan antarmanusia semakin mendapat perhatian eselon-eselon atas akhir-akhir ini dan hal ini mempunyai arti tersendiri bagi administrasi negara.

Para ahli hubungan antarmanusia ini khususnya mempunyai pengaruh terhadap administrasi negara karena penelitiannya atas motivasi dan kepuasan kerja. Banyak di antaranya yang memusatkan perhatian pada "hierarki kebutuhan manusia" yang pertama kali dikembangkan oleh A.H. Maslow. Menurut Maslow, hasrat-hasrat manusia didasari atas:

1. kebutuhan-kebutuhan psikologis, dan inilah yang mendasari kebutuhan-kebutuhan terbesar manusia;
2. keamanan;
3. cinta atau keinginan untuk memiliki;
4. penghargaan diri sendiri, dan yang terakhir;
5. perwujudan jati diri, dan sebagai catatan, Maslow kemudian menambahkan satu dasar kebutuhan lagi. Inilah yang kemudian menjadi dasar terbesar, yaitu "metamotivasi".

Di antara berbagai dasar kebutuhan ini, dasar perwujudan jati diri yang banyak diulas dalam administrasi negara. Perwujudan jati diri menunjuk pada proses pertumbuhan seseorang, kematangannya serta pencapaiannya pada rasa percaya diri yang lebih dalam, dalam kaitannya dengan pekerjaan dan organisasinya. Dalam kaitan antara manusia dan organisasinya, menurut Maslow, proses pencapaian jati diri seseorang yang "sangat terencana", tidak dapat dipisahkan dengan "kerja mereka mencari identitas, mencari keakuan, misalnya dengan menganggap bahwa kerja adalah bagian dan keakuan atau bagian dari definisi dirinya sendiri."

Frederick Herzberg banyak melakukan penelitian empiris yang banyak kaitannya dengan gagasan hierarki kebutuhan yang dikemukakan oleh Maslow. Herzberg mengembangkan konsep

"motivator" yang menunjuk pada hal-hal yang secara langsung menentukan kepuasan kerja (misalnya tanggung jawab) dan faktor-faktor "higienis" atau "intrinsik" yang erat kaitannya dengan kepuasan-kepuasan psikologis yang muncul dari lingkungan kerjanya (misalnya gaji). Kerangka kerja (juga terbentuk dari hierarki kebutuhan Maslow) dan berbagai modifikasinya telah menghasilkan sekian banyak volume kepustakaan yang mencoba menguji beberapa hipotesis tertentu seperti "pembuatan keputusan partisipatif, pekerjaan-pekerjaan yang menarik serta variabel-variabel organisasi yang menentukan kepuasan kerja" dan "kepuasan: kerja berhubungan positif dengan prestasi kerja". Akan tetapi, bila ditelaah secara mendalam, seperti yang dilakukan oleh Frank K. Gibson dan Qyde E. Teasley, dalam kepustakaan ini tidak ditemui pemilahan yang jelas atas hasil-hasil empiris yang berkaitan dengan efektivitas organisasi sehingga Gibson dan Teasley menyebutnya sebagai "model humanistik atas motivasi organisasional".

C. Pengembangan Organisasi

Sebuah subbidang baru dan penting dari model organisasi tertutup adalah pengembangan organisasi (PO). Konsep PO memang banyak tumpang tindih dengan konsep hubungan antarmanusia. Meskipun demikian, PO bisa dianggap sebagai pemikiran akademik tersendiri karena pembahasannya jauh dari sekadar pembahasan mencari kelompok kecil dan mengemban tujuan khusus, yakni "mendemokraskan" birokrasi.

Pengembangan organisasi adalah suatu upaya organisasi ukuran besar yang terencana dari kalangan atas untuk meningkatkan efektivitas dan kelangsungan hidup organisasi dengan melakukan intervensi yang penuh perhitungan atas kerja-kerja organisasi yang aktif dengan menggunakan pengetahuan ilmu perilaku. Intervensi ini sering dilakukan dengan meminjam tangan konsultan pihak ketiga. Penekanan dari definisi PO adalah pada perubahan yang terencana, analisis sistemik, manajemen puncak, tujuan untuk mengefektifkan dan "menyehatkan" organisasi. Richard Beckhard menyangkal bahwa penekanan ini membedakan PO dari upaya-upaya lain untuk mengadakan

perubahan organisasi. Misalnya latihan sensitivitas atau “pengembangan manajemen” yang tidak berorientasi pada tindakan, serta OR (*Operation Research*) yang tidak memiliki nilai orientasi manusiawi.

Pengembangan organisasi, menurut psikolog sosial Kurt Lewin, dalam pemakaiannya terpecah menjadi dua cabang. Wendell L. French dan Cecil H. Bell, Jr. menyebut kedua cabang tersebut “tangkai training laboratoriat” dan “tangkai survei riset umpan-umpan balik”. Pendekatan laboratoriat memusatkan perhatian pada metode-metode kelompok kecil; cikal bakalnya bisa ditelusuri pada konferensi yang diadakan tahun 1946 dan 1947 yang dipimpin oleh Lewin, Kenneth Benne, Leland Bradford dan Ronald Lippitt. Pertemuan-pertemuan ini disponsori oleh Kantor Penelitian Angkatan Laut, Asosiasi Pendidikan Nasional, dan Pusat Riset dari Group Dynamics. Elemen-elemen organisasi ini kemudian membentuk Laboratorium Training Nasional untuk pengembangan kelompok yang merupakan langkah penting bagi terbentuknya T-group (terapi grup) dan sensitivitas teknik-teknik latihan kerja. Pada awal tahun 1960, makin jelas bahwa pendekatan laboratoriat bisa digunakan untuk semua organisasi, tidak hanya terbatas pada kelompok kecil. Douglas McGregor yang bekerja untuk Union Carbide dan J.S. Mouton dan Robert Blake yang bekerja untuk Esso Standard Oil, menggunakan versi penama dari konsep “jaringan manajerial”. Upaya ini mencerminkan percobaan yang penting untuk turut melibatkan manajemen puncak dalam pengembangan organisasi secara manusiawi, dalam pengukuran perilaku perseorangan, dalam memerhatikan efek-efek umpan-balik, dan penggunaan konsultan pihak ketiga untuk membantu inovasi organisasi. Langkah-langkah pengembangan intern kelompok ini mencerminkan pergeseran yang nyata dari standar pendekatan T-group.

Adapun pusat survei riset umpan balik yang pertama adalah Pusat Penelitian Lewin untuk Pengembangan Kelompok di Institut Teknologi Massachusetts yang terbentuk tahun 1945. Setelah Lewin meninggal di tahun 1947, para staf senior (termasuk Lippitt, McGregor, dan Leon Festinger) pindah ke Pusat Survei Riset di Universitas Michigan dan membentuk Institut Riset Sosial. Mereka yang meninggal dalam institut ini segera melakukan serangkaian

penelitian terhadap sikap-sikap para pegawai dan pihak manajemen terhadap organisasinya. Umpan balik dari serangkaian penelitian itu dimaksimalkan dengan menyelenggarakan konferensi-konferensi antarkelompok yang saling mempunyai kaitan. Dengan dikembangkannya teknik-teknik ini, partisan perseorangan dalam organisasi terkesan sebagai peranan keseluruhannya bagi organisasi.

Sejak kemunculannya pada akhir tahun 1940-an, PO telah banyak digunakan dengan berbagai cara, yang paling banyak menerapkannya adalah organisasi-organisasi bisnis. Pengaruhnya terhadap birokrasi pemerintah dan bidang pengembangan masyarakat secara luas juga semakin meningkat sejak tahun 1960-an. Chris Argyris menerapkan teknik-teknik PO terhadap Departemen Urusan Negara-negara Bagian AS pada tahun 1967 sebagai upaya mengatasi konflik-konflik intern antara para pejabat urusan luar negeri dan para pejabat administratif. PO juga telah dipakai untuk berbagai keperluan, seperti memaksimalkan komunikasi antara Instansi Pengarah Masa dan kelompok pribumi Indian, dan memungkinkan organisasi itu untuk mendirikan sekolah menengah tingkat pertama untuk kelompok tersebut. Sasaran proyek ini dan proyek-proyek PO lainnya sangat mementingkan aspek humanisme dan mencerminkan nilai-nilai dasarnya. Misi PO adalah untuk:

1. meningkatkan kemampuan anggota perseorangan bisa selalu seiring dengan derap langkah anggota lainnya (bidangnya disebut kompetensi interpersonal);
2. memberi legitimasi aspek emosi manusiawi dalam organisasi;
3. meningkatkan rasa saling pengertian di antara para anggota;
4. mengurangi ketegangan;
5. menciptakan fungsi “manajemen lini” dan kerja sama antarkelompok dalam organisasi;
6. mengembangkan teknik yang lebih efektif bagi penyelesaian konflik dengan metode nonotoriter dan interaktif;
7. menyusun organisasi yang strukturnya sesederhana mungkin namun “seorganisasi” mungkin.

Para pendukung PO percaya sepenuhnya bahwa pencapaian bidang-bidang sasaran ini akan sangat meningkatkan efektivitas

organisasi dalam mengikuti perkembangan teknologi yang sangat pesat. Nilai-nilai pokok yang mendasari semua teori dan praktik PO adalah nilai *pilihan*. Dengan pemusatan perhatian dan pengumpulan serta umpan balik atas data-data yang relevan dari orang-orang yang relevan, makin banyak pilihan yang tersedia, sehingga baik pula keputusan yang tercipta. Teknik-teknik PO untuk memaksimalkan pilihan-pilihan organisasional juga menyangkut penggunaan kelompok konfrontatif, T-Group, latihan kerja sensitivitas, kuesioner-kuesioner sikap, agen peubah pihak ketiga dalam bentuk konsultan luar, umpan balik data, dan “pendidikan” para anggota organisasi untuk mengenal nilai-nilai keterbukaan dan partisipasi dalam pembuatan keputusan.

Organisasi sebagai salah satu unit dalam lingkungannya, dasar pemikiran akademik ketiga dari model organisasi terbuka memang belum cukup untuk disebut sebagai sebuah kepastakaan, namun tetap memiliki ciri-ciri tersendiri yang bisa dibedakan dan dipisahkan dari dasar pemikiran akademik lainnya. Para tokohnya antara lain Chester I. Barnard, Philip Selznick, dan Burton Clark. Cirinya adalah penggunaan organisasi secara keseluruhan berikut segenap unit analisisnya (aspek inilah yang berlawanan dengan dasar pemikiran akademik lainnya yang lebih suka menggunakan unit kelompok kecil), dengan tema pengganti hambatan dan terkait dengan lingkungan terhadap organisasi, dan strategi organisasi yang dirancang untuk menghadapi berbagai masalah.

Selznick, misalnya, menekankan konsep tekanan organisasi dari lingkungan dan mengembangkan konsep “kooplasi” dalam bukunya mengenai pembentukan Tennessee Valley Authority (TVA). Kooplasi adalah suatu strategi Dewan Direktur TVA untuk memancing penerimaan keberadaan mereka, dan akhirnya dukungan sepenuhnya dari segenap kepentingan lokal, dengan memberi keanggotaan dewan direktur untuk wakil-wakil dari berbagai kepentingan lokal tersebut. Akibatnya, pengaruh TVA terhadap kepentingan lokal jauh lebih kuat dibanding pengaruh kepentingan lokal terhadap TVA. Singkatnya, TVA telah mengooptasi kepentingan lokal dengan cara yang halus.

Meskipun terbatas, pemikiran teoretis ini juga memiliki pengaruh terhadap administrasi negara. Ini bisa dipahami karena

aliran ini memusatkan pembahasannya pada “negara” (atau “lingkungan” itu sendiri) dan hubungannya secara politis dengan organisasi. Dengan begitu, aliran ini mengkhususkan pembahasannya pada masalah-masalah administrasi negara.

Secara mendasar, perbedaan-perbedaan antara organisasi terbuka dan tertutup dalam upaya pengembangan organisasi adalah sebagai berikut.

1. Atas Lingkungan Organisasional

Model tertutup menganggap lingkungannya stabil dan rutin, sedangkan model terbuka menganggapnya tidak stabil dan penuh dengan kejutan. Kedua model berasumsi bahwa organisasi senantiasa bertindak untuk mempertahankan diri, selanjutnya berkembang dengan pesat.

Kedua model sama-sama berusaha menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Model terbuka mungkin akan “mati” dalam kondisi yang stabil, dan model tertutup akan mengalami nasib yang sama jika lingkungannya tidak stabil. Sejumlah penelitian empiris telah menunjukkan bahwa hal itulah yang menjadi masalahnya. Hal tersebut ditegaskan khususnya oleh Bums dan Stalker dalam buku *The Management of Innovation* dan Michel Crozier dalam buku *(Bureaucratic Phenomenon Birokrasi vs Humanisire: Dua Pandangan mengenai Manusia dari Model Organisasi Terbuka dan Tertutup)*.

Uraian berikut memberikan kontrasnya perbedaan antara model terbuka dan tertutup dari teori organisasi. Walaupun teoresi model tertutup Max Weber, teori model terbuka Herzberg mempunyai perspektif yang sangat berbeda mengenai kondisi kaum birokrat dalam birokrasi. Ada satu hal mendasar yang mereka sepakati, yakni peranan individual masih mencolok dalam lingkungan birokrasi.

Seorang birokrat tidak akan mampu berbuat banyak selagi ia melakukan apa yang telah ditentukan padanya sesuai dengan posisinya dalam birokrasi. Keadaan ini tidak akan dialami para birokrat profesional yang bekerja dalam birokrasi, dan mereka mampu, sebagai seorang birokrat profesional, menentukan sendiri jalan yang hendak ditempuh. Adapun para pejabat resmi, kecuali bagi yang berada di posisi paling atas, tidak dapat demikian.

Seorang birokrat resmi melebur dengan segenap fungsi kemasyarakatan dalam mekanisme yang sudah ditentukan. Mereka mempunyai kepentingan yang sama dalam melihat fungsi mekanisme dalam menjalankan wewenang kemasyarakatan.

Ada beberapa bentuk KITA, antara lain *Negative Physical KITA* (KITA fisik negatif). Ini adalah penerapan secara harafiah yang sering dilakukan pada masa lalu. Ia mengandung tiga aspek yang dianggap tak pantas, yakni: (1) kaku; (2) berlawanan dengan citra mulia kebajikan yang harus dihormati oleh organisasi mana pun; (3) terpaan fisik yang secara langsung merangsang sistem saraf otot, sehingga sering menimbulkan umpan balik yang negatif (misalnya orang yang Anda tendang secara refleks akan berbalik memukul Anda). Inilah yang membuat KITA fisik negatif dianggap tabu.

Sebaliknya, apabila suatu organisasi yang superluwes mengurus setiap masalah yang timbul dari lingkungannya dan selalu berubah-ubah, tanpa upaya menemukan aspek-aspek umum persamaannya dan mengategorisasikan serta merutinkannya (dalam kerangka yang rasional, tentu), jika tiba-tiba dihadapkan pada lingkungan yang sangat stabil dan terstruktur, organisasi tersebut harus segera menyesuaikan diri. Jika tidak, akan mati. Misalnya, sangat diragukan bahwa korporasi baja AS, yang berfungsi dalam lingkungan pasar yang rutin akan mampu bertahan jika mempekerjakan orang-orang yang terlalu menyukai perubahan.

Sebagai rangkuman, dalam upaya mempertemukan stabilitas-stabilitas lingkungan, cara-cara model tertutup dan terbuka yang sesuai harus diterapkan. Dari perspektif ini, bisa dipahami bahwa model tertutup lebih berpengaruh terhadap administrasi negara dibanding model terbuka. Bila bangsa Amerika masih muda dan sederhana, pemerintahannya masih relatif kecil, birokrasi kenegaraannya tidak begitu ambisius dan tidak begitu kompleks, model tertutup lebih cocok. Akan tetapi, seiring dengan berkembangnya bangsa dan pemerintah, yakni makin banyak masalah domestik yang harus ditangani, pesatnya perkembangan teknologi, dan risiko kejutan pada masa depan yang harus dihadapi, birokrasi kenegaraan telah dihadapkan pada tugas-tugas baru, asumsi kewajiban-kewajiban baru yang menuntut

kekuasaan-kekuasaan baru. Lingkungan telah berubah, dan perubahannya amat pesat, dan birokrasi negara harus menyesuaikan diri dengan segala perubahan ini. Jika tidak, akan mati. Model terbuka tampaknya lebih cocok untuk diterapkan pada masa sekarang.

2. Persepsi Kondisi Alamiah Manusia

Perbedaan mendasar kedua antara model terbuka dan tertutup masih terkait dengan perbedaan pertama, yakni mengenai sikap mereka terhadap manusia. Douglas McGregor memakai istilah teori X dan teori Y untuk tiap-tiap model. Teori X mengunjuk pada model tertutup, khususnya teori birokrasi. Struktur keyakinan dasarnya berasumsi bahwa banyak manusia tidak suka kerja; banyak orang sebenarnya lebih suka pada pengawasan yang tertutup dan terus-menerus; banyak orang tidak kreatif dalam menangani masalah-masalah organisasi; motivasi kerja adalah urusan perseorangan; dan banyak orang lebih cocok dimotivasi melalui ancaman atau hukuman. Tampak bahwa organisasi yang menerapkan model tertutup akan mengundang perhatian para pendukung teori X.

Teori Y (ada istilah lain untuknya, misalnya Sistem 4, swa-aktualisasi, motivasi intrinsik, manajemen eupsikis) menganut struktur keyakinan dasar yang bertolak belakang. Teori Y berasumsi bahwa dengan pemberian kondisi kerja yang cocok, kebanyakan orang akan bekerja dengan gembira bagaikan sedang bermain-main; banyak orang bisa menjalankan pengawasan terhadap dirinya dan lebih suka mengerjakan pekerjaan dengan cara sendiri; banyak orang bisa mengatasi masalah organisasi secara kreatif; motivasi kerja adalah urusan bersama; dan kebanyakan orang sering dimotivasi oleh imbalan sosial dan ego. Di sini pun tampak bahwa organisasi yang menerapkan model terbuka akan menarik pendukung teori Y.

Masih ada aspek lain mengenai kondisi alamiah manusia dan model tertutup dan terbuka, yakni aspek rasionalisme. Dalam model tertutup, *rasional* artinya setiap orang dalam organisasi memiliki tujuan yang sama dan sepakat mengenai cara yang paling optimal untuk menggapainya. Simak contoh fiktif berikut ini.

Dalam perusahaan dodol internasional, suatu model organisasi tertutup, kita bisa berasumsi bahwa (1) setiap orang ingin menggapai tujuan resmi organisasi, yakni membuat dodol dan keuntungan, dan (2) setiap anggota organisasi tersebut setuju mengenai cara pembuatan dodol dan keuntungan yang paling efisien dan ekonomis. Akan tetapi, dalam model terbuka, kata *rasional* mempunyai arti yang sangat berbeda. Ia diartikan bahwa setiap orang dalam organisasi memiliki sasaran masing-masing berikut cara pencapaiannya yang satu dengan yang lainnya juga berbeda. Kita anggap perusahaan dodol tadi adalah sebuah model organisasi terbuka sehingga sasaran pembuatan dodol dan keuntungan berikut cara pencapaiannya akan ditentukan dengan suara terbanyak. Tujuan mereka yang sebenarnya (atau "rasionalitas" mereka) berkisar pada nilai-nilai pemungutan suara, pengakuan status (melalui gaji, posisi, dan reputasi), dan pengertian atas keanekaragaman kepuasan psikologis dan sosial. Memang, bisa jadi akan timbul konflik dalam penentuan sasaran (misalnya beberapa pejabat bersaing mendapatkan sebuah kedudukan), tetapi bisa jadi pula perbedaan tujuan tidak menjurus ke konflik (misalnya, seorang anggota sangat mendambakan naiknya citra organisasi, sudah cukup puas bila tugasnya dalam organisasi, misalnya auditing berjalan dengan baik). Satu hal yang jelas, tujuan resmi organisasi jarang seiring dengan tujuan nyata dari para anggotanya.

Lagi pula, meskipun sasaran yang dikehendaki sama, belum tentu cara pencapaiannya disepakati. Dua orang pejabat yang berakting untuk menduduki posisi akan mempromosikan cara pencapaian sasaran/tujuan yang berbeda; yang satu mungkin mengajukan cara yang mempunyai kaitan dengan posisi yang diincar, sedangkan yang satunya akan memaparkan cara yang mencerminkan kehebatannya, misalnya kehebatannya dalam menjual produk organisasi. Perlu diingat bahwa dalam model terbuka, apa yang disebut "hebat/layak/baik" masih bisa diperdebatkan. Singkatnya, rasionalitas dalam teori organisasi bergantung pada organisasi, kelompok atau orang macam apa yang tengah Anda bicarakan.

3. Persepsi atas Konsep Manipulasi

Manipulasi dalam konteks organisasi maksudnya adalah bagaimana membuat orang lain melakukan sesuatu sesuai dengan kehendak Anda? Usaha ini tentu bisa dilakukan dengan berbagai metode, dari penggunaan paksaan yang brutal hingga usaha yang tidak menggunakan paksaan. Teknik-teknik manipulasi berkaitan dengan persepsi organisasi atas kondisi alamiah manusia.

Model organisasi terbuka, khususnya ketika memakai dasar pemikiran akademik PO, sering menolak praktik manipulasi antarmanusia. Manipulasi dipandang mengurangi aspek manusiawi, kematangan (atau dematurisasi, menurut istilah Argyris), lagi pula keji. Sebenarnya, manipulasi menghambat swa-aktualisasi para anggota organisasi dan mengurangi rasa percaya diri mereka. Adapun pendapat dari model tertutup ternyata berlawanan, khususnya ketika memakai dasar pemikiran teori birokrasi, ketika tidak ragu-ragu menjalankan metode manipulasi. Ia menganjurkan "pemanfaatan" manusia demi tercapainya tujuan akhir posisi.

Sebagai rangkuman, manipulasi diterima sebagai hal yang penting, baik dalam model terbuka maupun tertutup. Hanya, teknik manipulasinya yang berbeda-beda. Pada teoritikus model tertutup, yang menganut tradisi Weber, percaya pada perintah dan kepatuhan, peraturan dan regulasi, ketepatan dan ketelitian waktu. Lemahnya aspek manusiawi dari teknik ini juga tampak jelas, yaitu kekakuan, impersonalitas, sempitnya ruang gerak, dan makin banyak dan organisasional yang lenyap akibat diterapkannya manipulasi otoriter. Akan tetapi, ada beberapa keuntungan dari ketatnya teknik manipulasi model tertutup, yakni mereka yang ada dalam model organisasi tertutup "tahu persis akan posisinya". Otoriterisme dalam model tertutup ternyata ada juga yang suka, yakni bagi mereka yang pada dasarnya menyukai keketatan dan pemilah-milahan yang jelas.

Jika model tertutup memiliki keuntungan yang nyata, demikian pula halnya dengan model terbuka. Keuntungan model ini juga jelas, yakni berupa humanisme, kepenelitianan, komunikasi, dan inovasi yang tingkatnya sangat tinggi dengan digunakannya konsep PO. Selain itu, teknik manipulasi model ini juga memiliki

tanggung jawab sosial-psikologis. Dengan makin halusny teknik manipulasi, ditambah hubungan yang suportif, mitos kesetiakawanan dan salam “selamat pagi” yang hangat, kekuasaan dalam organisasi akan terselimuti. Hal ini memberikan efek yang tidak diharapkan, yakni para anggota organisasi tidak pernah tahu pasti akan posisinya. Apabila mereka menganggap dirinya tahu akan posisinya, itulah akhir pengetahuan yang diperoleh dari manipulasi psikisnya. Keadaan demikian bisa dianalogikan dengan pikiran yang telah terkondisi seperti yang dituturkan oleh George Orwell, *October 1984*, bahwa mereka hanya bisa bicara, “Panjang umur, Big Brother!” Eric Fromm menekankan gagasan ini secara lebih ringkas dengan konsepnya, “kepatuhan yang diharapkan”, yakni meskipun para alasan sudah bertindak sebagai “tim penyemangat” (percaya alasan bahwa adanya hal ini sudah merupakan keberhasilan manipulasi), teknik psikologis yang digunakan untuk memperoleh kepatuhan yang mereka harapkan, pada kenyataannya justru menimbulkan kebencian terhadap mereka.

4. Persepsi atas Peranan Sosial Organisasi

Perbedaan prinsip keempat antara model penelitian dan tertutup mempunyai kaitan yang erat dengan studi administrasi negara. Pokok permasalahannya adalah cara pandang masing-masing pendukung kedua model dalam melihat organisasi dan hubungannya dengan masyarakat yang lebih luas. Dalam membahas dimensi ini, permasalahan moral dalam manipulasi organisasi dari perspektif lain akan dikaji.

Weber menyajikan sebuah contoh yang lengkap dari teori model tertutup yang mencuatkan nilai-nilainya secara eksplisit. Ia percaya bahwa birokrasi yang sangat rasional, sangat dibutuhkan untuk meraih tujuan dari masyarakat yang gemar akan karisma dan kegegapgempitaan. Tanpa birokrasi, masyarakat takkan meraih apa pun; ia tak dapat “maju”, tak dapat menggeser *kadijustice* dengan peraturan hukum nasional. Meskipun kesannya terlalu dibesar-besarkan, birokrasi dengan segala ketidakadilan internal, peraturan dehumanisasi, dan arbitrase monokratiknya, betapa pun keketatan dan rasionalisasinya, tetap penting dalam menangani kekacauan masyarakat yang tidak teratur yang harus dihadapinya.

Pandangan Weber terhadap birokrat perseorangan tidaklah buruk. Sebenarnya, ia pun menyesalkan efek mekanisasi dan rutinisasi birokrasi terhadap citra mental manusia, tetapi setelah hal itu terlanjur terjadi, Weber menerima kenyataan dehumanisasi abdi masyarakat, yang sebenarnya juga merupakan bagian dari masyarakat itu sendiri. Hal ini karena birokrasi tak bisa dimungkiri memang penting bagi kemajuan masyarakat dan pemberantasan ketidakadilan. Singkatnya, dengan birokrasi, kondisi lebih baik jika dibandingkan tanpa birokrasi. Kalaupun terpaksa merugikan sebagian kecil masyarakat, apa boleh buat, terjadilah.

Bertolak belakang dengan pendapat Weber, para teoretikus model penelitian memiliki konsepsi yang berbeda mengenal peranan organisasi dalam masyarakat. Menurut mereka, sebenarnya setiap anggota masyarakat pernah mendapat kesulitan dari bentuk organisasi. Jadi, manipulasi dan dehumanisasi birokrasi negara terhadap para birokratnya merupakan tindakan yang merugikan diri sendiri karena birokrat dan warga negara adalah satu dan sama. Model penelitian memandang peranan organisasi dalam masyarakat sebagai hal yang kompleks, saling berkaitan dan berinteraksi; masyarakat itu juga merupakan serangkaian organisasi, dan tidak ada masyarakat yang tidak teratur dan tidak rasional “di luar sana”, yang berfungsi di luar batasan organisasi.

Kekontrasan antara pendapat model terbuka dan tertutup adalah, model tertutup membedakan warga negara dan birokrat, model terbuka berpendapat bahwa semua warga negara sebenarnya merupakan birokrat karena mereka, dalam hal tertentu, dipengaruhi secara langsung oleh organisasi birokrasi. Kaburnya garis pemisah antara warga negara dan birokrat, masyarakat dan organisasinya, menyebabkan para ahli model terbuka menunjuk pilihan moral dan konsep kepentingan umum sebagai fenomena intraorganisasional yang sebenarnya. Jadi, melakukan kekasaran terhadap seorang anggota organisasi, khususnya bawahan, sangat tidak bermoral karena tidak ada lagi moralitas yang lebih tinggi yang dapat memaafkan kekasaran tersebut, seperti yang ada dalam kerangka teori Weber. Dalam pandangan model terbuka, apa yang baik untuk perseorangan, baik pula untuk masyarakat.

Dengan demikian, kedua model telah dipertemukan. Sintesis kedua model tersebut memiliki tiga variabel pokok, yakni:

1. organisasi dan lingkungan bisa dan memang melakukan perubahan;
2. organisasi dan orang-orang di dalamnya bertindak untuk menjaga kelangsungan hidupnya;
3. organisasi dan orang-orang di dalamnya bisa dan memang belajar dari kesalahan.

D. Konsep-konsep Teori Organisasi

Konsep-konsep yang akan dibahas di sini hanya konsep-konsep yang erat hubungannya dengan birokrasi pemerintah. Konsep yang akan diliput di antaranya perubahan dan inovasi (khususnya peranan teknologi, tugas lingkungan dan anggota-anggota organisasional); informasi dan inteligensi; pengawasan dan wewenang; pembuatan keputusan dan administrasi; semua perkiraan organisasional. Ini bukan kategori yang tajam; banyak terdapat ketumpangtindihan akibat tembusnya penekanan teori pembuatan keputusan dalam studi organisasi.

Dengan bekal pemahaman bab terdahulu, penting untuk menambahkan tiga keberatan terhadap teori organisasi secara umum, yakni sebagai berikut.

1. Teori organisasi adalah bidang studi yang luas, namun dangkal. Teori organisasi mencakup banyak konsep dan berbagai bidang studi, tetapi sedikit yang dikupas secara mendalam.
2. Teori organisasi tidak mencoba (setidaknya, ia jarang mencoba) menjelaskan pada Anda, bagaimana menjalankan organisasi Anda secara lebih baik. Kemampuan normalnya merupakan produk inteligensi bawaan, pengalaman, dan motivasi. Teori organisasi mencoba mengetahui apa yang menyebabkan organisasi menjadi mekar, bagaimana perilaku organisasi, dan apa yang merupakan penyebab adanya perbedaan-perbedaan antara organisasi satu dengan yang lain. Pengetahuan semacam itu pada akhirnya diharapkan terbukti berguna bagi para mahasiswa yang suatu saat bekerja di birokrasi pemerintah.

3. Sebagaimana yang telah dikemukakan pada bab ini, tidak ada yang disebut “prinsip-prinsip organisasi” yang esensial. Untuk setiap prinsip, ada prinsip kebalikannya, atau prinsip itu hanya merupakan pengulangan (tautologis).

E. Hakikat Organisasi

Istilah organisasi dan manajemen membutuhkan penjelasan lebih lanjut. Untuk maksud ini, mari kita mengambil kias lain: organisasi kita ibaratkan sebagai anatomi daripada administrasi, sedangkan manajemen sebagai fisiologinya. Organisasi menunjukkan struktur dari administrasi, sedangkan manajemen menunjukkan fungsinya. Keduanya saling bergantung dan tidak dapat dipisahkan satu dan lainnya sebagaimana anatomi dan fisiologi dari setiap organisme hidup yang saling bergantung dan tidak dapat dipisahkan dalam ikatan yang jalin menjalin. Penggolongan antara “organisasi” dan “manajemen” dilakukan hanya sebagai suatu kategori, yaitu kategori ideal belaka. Sebenarnya, kedua pengertian itu hanya merupakan dua cara melihat atas satu gejala yang sama. Organisasi melihat administrasi dalam keadaan yang statis dan mencari pola, sedangkan manajemen melihat administrasi dalam keadaan dinamis dan Bergeraknya.

Secara lebih tepat, organisasi dapat kita definisikan sebagai struktur antarhubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang formal dan kebiasaan dalam sistem administrasi. Dalam setiap sistem administrasi pasti ada orang yang memerintah dan ada yang diperintah, dan dalam rangka pelaksanaan usaha tertentu atau berbagai usaha, perintah itu ditaati. Hal ini berarti bahwa ada orang yang mempunyai wewenang yang lebih atas dari yang lainnya, dan ini terjadi dengan adanya hubungan antara “memberi perintah” dan “menaati perintah”. Ada teori atau pernyataan formal yang dikemukakan orang tentang bagaimana sebaiknya hubungan kewenangan itu diatur di dalam sistem administrasi tertentu. Misalnya dalam kesatuan tentara, kewenangan biasanya dilakukan menurut susunan pangkat (letnan, mayor, dan sebagainya), dalam suatu mata rantai komando.

Akan tetapi, sebenarnya terdapat perbedaan antara teori yang menyatakan bagaimana sebaiknya hubungan kewenangan itu diatur dan praktik bagaimana kewenangan itu ditindak dalam kenyataannya, sebagaimana terbukti dari pemberian dan pnaatan perintah yang terjadi secara nyata. Memang, dalam praktik, dalam sistem administrasi yang berjalan, biasanya terdapat perbedaan antara teori tentang bagaimana kewenangan itu seharusnya dijalankan dan bagaimana kewenangan itu dapat ditindak berdasarkan kebiasaan yang telah berkembang; dan dalam beberapa hal, teori-teori tersebut hanya dianggap sebagai "pedoman" agar tidak terlalu jauh menyimpang. Tambahan pula, hampir setiap "bawahan" yang menerima perintah, mempunyai alat-alat atau cara-cara untuk mengubah tindak-tanduk atas mereka, misalnya dengan kelambanan kerja (*slow down*), senyuman, dan kerutan dahi. Pada hakikatnya, hampir tidak pernah terdapat hubungan kewenangan yang bersifat sepihak dalam dunia kehidupan manusia. Jelasnya, istilah kewenangan seperti didefinisikan di atas adalah kabur karena bukti terhadap kewenangan itu dapat berupa teori yang formal atau responsi yang berdasarkan atas kebiasaan semata-mata. Memang, definsi tersebut dirumuskan dengan pengertian akan kekaburan tadi. Hanya hal itu tidak akan dibahas lebih lanjut di sini. Betapa pun kita berpendirian bahwa ada sedikit banyak, struktur-struktur tegas dari antarhubungan pribadi dalam sistem administrasi dan inilah yang kita namakan organisasi.

F. Lingkungan Organisasi

Perubahan-perubahan lingkungan sangat memengaruhi organisasi, ketika organisasi itu senantiasa berubah menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Sheldon L. Messinger, misalnya, telah mencatat bagaimana Gerakan Townsend (tuntutan politik atas masalah pengangguran yang terjadi pada pertengahan tahun 1930-an), setelah keluarnya UU Tunjangan Sosial (berarti tuntutan terkabul), berubah bentuk menjadi klub rekreasi, suatu bentuk yang sangat jauh berbeda dari bentuknya semula, walaupun para anggotanya masih konsisten dengan cita-cita semula.

Dalam usaha menemukan cara berubahnya kapasitas organisasi dalam menyesuaikan diri dengan lingkungan, G.M. Stalker mengadakan penelitian empiris ekstensif terhadap dua organisasi yang sangat berbeda, yang berfungsi pada lingkungan yang berbeda pula, yakni pabrik benang dan firma teknologi elektrik, keduanya di Skotlandia. Perusahaan elektrik banyak menjalankan pertemuan berkala, tetapi tidak mempunyai deskripsi kerja dan peraturan resmi tertulis. Suasana kerja di sini sangat tidak formal bagaikan suasana di Angkatan Darat Israel. Semuanya merupakan penyesuaian terhadap lingkungan yang tidak stabil dan senantiasa berubah-ubah. Perusahaan ini cukup mampu menjajari derap langkah perubahan.

Adapun pabrik benang tersebut adalah sebuah perusahaan yang telah mapan dengan tradisi industrinya yang sukses. Ia mempunyai seperangkat peraturan yang kaku, yang tertuang dalam buku sehingga buku itu mendapat julukan "Injil Pabrik". Suasana kerja sangat formal, jarang mengadakan pertemuan dan hubungan antara bawahan-atasan tidak akrab. Dengan terjadinya banyak perubahan atas tugas lingkungan perdagangan tekstil gaya lama (adanya teknik Hester, pencampuran bahan, perajutan, dan pemasaran yang baru), perusahaan ini pun dilanda kesulitan. Kehidupan struktural terhadap perubahan lingkungan menyebabkan perusahaan ini rugi.

Dalam kaitan ini, William R. Dill telah mengemukakan bagaimana tugas lingkungan bisa memengaruhi autensitas diri kapasitas para manajer puncak untuk Dill mengadakan penelitiannya di dua perusahaan Norwegia, yakni "Alpha" (perusahaan konveksi) dan "Beta" (perusahaan eletronik). Tugas lingkungan Alpha yang stabil, tempat kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diharapkan sangat kecil, menyebabkan otonomi manajemennya sangat terbatas dibanding otonomi manajemen Beta (karena lingkungan Beta tidak stabil). Seorang manajer dari Alpha tidak mempunyai kebebasan mutlak untuk menentukan sesuatu, karena ia harus berkonsultasi dulu dengan pihak pemilik perusahaan dan manajer lainnya.

Administrasi negara semakin kacau-valid, para administrator akan memiliki kebebasan dan kekuasaan yang semakin besar untuk mengatasi kekacauan itu (ini jika analisis Perrow dan Dill benar).

Perkembangan teknologi juga telah dan akan memengaruhi kasus ini. Pengakuan yang terlambat oleh para ahli administrasi negara bahwa para administrator negara juga melakukan tindakan politik, sama artinya dengan mengatakan bahwa para birokrat pemerintah semakin otonom dalam melakukan pekerjaannya yang mempunyai tugas lingkungan serba tidak pasti.

Hubungan kausal antara teknologi, lingkungan, dan perubahan organisasi memang kabur. Akan tetapi, kita tahu bahwa perubahan teknologi dan lingkungan merupakan faktor-faktor utama yang menyebabkan inovasi organisasi dan yang selalu dirasakan para pelaku inovasi tersebut. Misalnya, James G. March dan Herbert A. Simon menyatakan dalam organisasi yang senantiasa disesuaikan dengan perubahan teknologi dan lingkungan, padanya bisa terjadi pemindahan sasaran/tujuannya, sarana menjadi tujuan, atau sasaran suboptimal menjadi sasaran yang optimal bagi berbagai bagian organisasi. Misalnya, ada perusahaan dodol berskala internasional. Bisa saja terjadi bagian periklanan lebih merasa sebagai unit pasaran. Bagi pihak manajemen puncak, hal itu tidak menjadi masalah. Entah ia merasa sebagai unit pemasaran atau periklanan, pokoknya dodol perusahaan mereka laku. Untuk para pemegang saham, mereka juga tidak mau ambil pusing, pokoknya dapat uang. Tampak bahwa di setiap tingkatan, kehendak/tujuan masing-masing senantiasa berubah/berpindah.

Perubahan bisa terjadi dengan cara lain. Dalam organisasi yang luwes, perubahan dilakukan berdasarkan "arah" organisasi (istilah arah dipinjam dari Richard Cyert dan March). Arah di sini maksudnya adalah arah kerja organisasi yang ditentukan oleh berbagai koalisi anggota yang senantiasa dibentuk dan dibentuk ulang dalam batasan yang berbeda-beda.

Tentu, perubahan organisasi yang diakibatkan teknologi dan lingkungan masih bisa dicegah para anggotanya yang berkuasa dan konservatif. Anthony Down telah mencatat kecenderungan yang berbeda antara organisasi baru dan lama. Organisasi baru, biasanya beranggotakan para "pendaki" (orang yang ingin naik pangkat) yang berambisi untuk mengadakan inovasi organisasi. Adapun pada organisasi lama, para anggotanya lebih menyukai

kestabilan, kalau perlu kestabilan organisasi. Pada eselon yang lebih rendah, Michel Crozier menemukan kecenderungan para pekerja Prancis untuk menolak berbagai perubahan, sekalipun perubahan itu mungkin menguntungkan bagi organisasi, dan pada akhirnya, untuk keuntungan mereka juga. Penolakan ini merupakan cetusan perasaan *bon plaisir*, yakni kebanggaan khas Prancis untuk bisa menduduki posisi yang diakui, birokratik, dan pantas dalam struktur organisasi.

Anehnya, pemikiran Downs mengenai perubahan dalam organisasi sejalan dengan pemikiran Crozier. Downs melihat proses tersebut dalam kaitannya dengan fenomena "lingkaran waktu": Organisasi, seperti juga manusia anggota, kian hari kian tua dan melemah. Para anggota lama yang konservatif tiba saatnya untuk mundur dan digantikan mereka yang lebih muda dengan orientasi yang lebih progresif. Dengan demikian, organisasi bisa berubah seiring dengan waktu.

Crozici juga mengemukakan hal yang secara esensial sama, namun dinamikanya sedikit berbeda. Dengan makin liatnya organisasi akibat *bon plaisir*, nasib selanjutnya jika tidak mati, terjadi perubahan yang revolusioner dari atas. Status kelayakan dan birokratik yang dipandang tinggi, sangat membatasi organisasi sehingga tidak peka terhadap perubahan teknologi dan lingkungan. Dengan demikian, perubahan terpaksa dipaksakan secara revolusioner atau otoriter. Tanpa paksaan, perubahan tidak terjadi karena selalu dihambat oleh ketertutupan dan metalitas *bon plaisir*.

Gagasan lingkaran waktu dalam siklus kehidupan organisasi yang dikemukakan oleh Downs serta konsep Crozier yang menyatakan penundaan perubahan akan mengakibatkan timbulnya pemaksaan perubahan. Keduanya memiliki penerapan yang menarik dalam administrasi negara. Administrasi negara kini tengah menghadapi lingkaran waktunya. Para "pemain musik zaman depresi" yang bergabung dalam pemerintahan pada tahun 1930-an karena tidak menemukan pekerjaan lain dengan gaji yang lebih baik, kini dalam proses pensiun. Lagi pula, sebagai akibat lain dari depresi, terdapat sekelompok kecil orang Amerika yang berusia 25-44 tahun yang jemu dengan sifat para pegawai

administrasi pemerintah. Masih diperdebatkan apakah faktor-faktor tersebut akan mendorong perubahan revolusioner dari puncak birokrasi pemerintah atau tidak, tetapi yang jelas, kaum “pendaki” baru (wanita, etnik minoritas dan para pemuda berpendidikan tinggi) semakin menggeser para senior yang konservatif.

G. Ilmu Organisasi

Bagian yang penting dari ilmu administrasi yang pertama adalah ilmu organisasi. Di samping itu, masih terdapat ilmu top manajemen, ilmu komunikasi, dan manajemen. Ilmu organisasi secara khas melakukan studi terhadap “organisasi” dalam segala aspeknya.

Organisasi adalah bentuk kerja sama antara sekelompok orang-orang berdasarkan perjanjian untuk bekerja sama guna mencapai tujuan bersama yang tertentu.

Jadi, pertama, organisasi merupakan suatu bentuk kerja sama. Kerja sama tersebut berlangsung secara tertentu (yang menyebabkan adanya *bentuk*), berdasarkan aturan-aturan dan prinsip-prinsip yang tertentu pula.

Setiap “bentuk” harus ada konfigurasi tertentu, yang disebabkan oleh sesuatu yang disebut struktur, kerja sama dilakukan oleh sekelompok orang berdasarkan tujuan untuk bekerja sama. Perjanjian tersebut dapat dilakukan secara sadar formal dan dapat secara tertulis atau secara lisan atau berdasarkan bentuk kelakuan tertentu, baik berupa ucapan maupun perbuatan. Menurut “bahasa”, manusia itu bermacam-macam manifestasinya.

Sikap spesialisasi dan interdependensi, sikap masing-masing warga organisasi berpegang teguh pada tugas, fungsi, dan kewajiban masing-masing, dan berhubungan satu sama lain dalam rangka interdependensi, saling ketergantungan secara *zakelijk* organisasional; di masyarakat yang sedang berkembang kerja samanya didasarkan atas rasa solidaritas (kerukunan) dan tidak pada rasa interdependensi yang bersifat *zakelijk*; solidaritas bersifat pribadi-pribadi atau antarpribadi (*persoonlijk*).

Unsur-unsur organisasi modern adalah:

1. bentuk atau konfigurasi,
2. struktur atau kerangka,
3. jabatan-jabatan,
4. prinsip-prinsip dan aturan-aturan permainan.

Karena kenyataan tersebut di atas, teori-teori yang timbul mengenai organisasi itu banyak sekali, dan masing-masing menitikberatkan pada beberapa aspek yang dianggap penting atau relevan oleh sarjana yang bersangkutan.

Penting atau relevan dengan sendirinya bergantung pada situasi dan kondisi lingkungan tempat sarjana berkarya, dan maksud atau tujuan yang hendak dicapainya melalui teori tersebut.

Oleh sebab itu, untuk menghadapi masalah organisasi tertentu harus dipergunakan teori organisasi yang relevan dengan masalah tersebut. Selain masalah-masalah organisasi itu banyak ragamnya, terdapat pula kenyataan bahwa masalah-masalah tersebut disebabkan oleh pengaruh lingkungan tempat organisasi itu berada.

Dengan demikian, jelas bahwa aspek-aspek organisasi itu banyak sekali, sehingga setiap cabang ilmu sosial membahasnya dari segi pandangan masing-masing. Segi-segi yang terpenting di antaranya segi sosial (hubungan antarorang), segi psikologis-psikis (hubungan antarjiwa), segi politik (hubungan antar-kekuatan), segi yuridis (hubungan antar-kepentingan), segi ekonomis (hubungan antar-kebutuhan), segi teknologis-teknis (hubungan antar-cara-garap), segi kultural (budaya) (hubungan antara nilai-moral-etnik), dan segi administrasi (hubungan antarkerja-penyelenggaraan).

Hal relevan bagi ilmu administrasi adalah aspek administrasi dari organisasi. Akan tetapi, dalam praktik, masalah organisasi yang dihadapi oleh seorang administrator, manajer, atau pemimpin, belum tentu masalah yang bersifat administrasi. Mungkin masalahnya bersifat yuridis, ekonomis, politis, psikologis, dan teknis atau teknologis.

Bagi seorang administrator dalam praktik, dan juga bagi setiap orang sarjana ilmu administrasi, pengetahuan tentang teori sosial-

sosiologis organisasi, teori psikis-psikologis yang dikembangkan oleh para sarjana psikologi, teori ekonomis yang dikembangkan dalam lingkungan fakultas ekonomi, teori politik yang dikembangkan oleh para sarjana ilmu politik terutama mengenai organisasi negara dan organisasi-organisasi politik, teori yang dikembangkan oleh ilmu hukum terutama tentang organisasi negara dan organisasi perusahaan dalam rangka hukum dagang, dan teori tentang organisasi yang dikembangkan oleh para insinyur di lingkungan fakultas teknik, perlu pula dikuasai karena *"life is a many splendored thing"*. Kehidupan manusia dan masyarakat mana pun yang sehari-hari begitu banyak segi dan liku-likunya, penguasaan teori-teori yang berat sebelah akan menimbulkan masalah serta kesulitan-kesulitan baru.

H. Teori-teori Organisasi

Teori organisasi ada yang datang dari cabang-cabang ilmu pengetahuan lain, sedangkan yang relevan adalah yang dikembangkan oleh ilmu administrasi. Dengan demikian, kita akan menjumpai teori organisasi yang dikembangkan oleh sosiologi. Dalam sosiologi, organisasi dipandang sebagai salah satu bentuk perkelompokan atau "perkawanan" antarorang, salah satu bentuk grup orang-orang, satu kesatuan atau perangkat hubungan interpersonal tertentu.

Teori organisasi yang dikembangkan oleh psikologi menekankan pada segi perilaku (*behaviour, gedraging*) orang-orang yang tampak bersifat tertentu, berbeda bilamana mereka sedang sendiri. Bagaimanapun juga, psikologi menekankan pada kedudukan para warga organisasi sebagai manusia (*man, mens*), tidak sebagai orang (*person, persoon*). Jika berbicara tentang manusia, kita berbicara tentang makhluk yang sangat kompleks sifatnya. Kita berbicara tentang orang jika hendak menekankan pada segi keanggotaan masyarakatnya, pada segi "pembawa hak, kewajiban dan tanggung jawab". Sosiologi menekankan pada orang, psikologi pada manusia, sedangkan ilmu hukum pada subjek (orang yang mampu bertanggung jawab atas dirinya) dan ilmu ekonomi pada segi *homo ekonomikus* (manusia yang mengejar kebutuhan dan kemakmuran). Pangkal tolak analisis psikologi

terhadap manusia, dan manusia organisasi, adalah emosi. Emosi manusia mempunyai segi-segi mental (pikiran) dan organismik (badaniah) dan keduanya mengakibatkan tingkah laku manusia tertentu.

Teori organisasi terdapat pula dalam ilmu ekonomi, terutama dalam ilmu ekonomi perusahaan gaya Belanda-Jerman (*bedrijseconomie, Betri-ebswirtschaft*). Pandangan terhadap organisasi dalam ilmu ekonomi adalah sebagai kesatuan tata-rakitan faktor-faktor produksi, yaitu tanah (sumber alam), modal, tenaga manusia (*labour, arbeid*), dan manajemen.

Teori manajemen yang dikembangkan dalam ilmu ekonomi adalah teori mengenai salah satu faktor produksi yang disebut "manajemen". Berbeda sekali dengan teori manajemen yang dikembangkan dalam rangka administrasi niaga (*business administration, bedrijskunde*) dan ilmu administrasi pada umumnya.

Akhir-akhir ini, banyak sarjana ekonomi yang mengoper teori-teori organisasi yang dikembangkan oleh ilmu administrasi niaga, sehingga terdapat pencampuradukan antara cara berpikir (*reasoning*) ekonomi dan cara berpikir bisnis. Cara berpikir ekonomi dan cara berpikir bisnis (niaga) sering berlawanan satu sama lain, yang satu (ekonomi) mengejar efisiensi dan yang satunya (bisnis) mengejar order (pesanan) yang banyak dan menguntungkan, yang masing-masing dengan cara-cara yang jauh berbeda.

Teori organisasi menurut ilmu hukum memandang organisasi sebagai kompleksitas atau seperangkat perjanjian hukum, suatu bentuk kerja sama antara orang-orang dengan penekanan pada pengaturan hak, kewajiban, dan tanggung jawab masing-masing beserta akibat hukumnya. Teori organisasi dari segi hukum ini penting bagi ilmu administrasi negara dalam membahas kedudukan negara, badan hukum, daerah, dan sebagainya, dan penting pula bagi ilmu administrasi niaga dalam pembahasan tentang tanggung jawab perusahaan serta pimpinannya.

Dalam ilmu administrasi pun teori organisasi ditekankan pada arti dan kedudukan organisasi sehubungan dengan administrasi, yaitu organisasi tersebut merupakan wahana (wadah) dan manajemen, yaitu organisasi itu merupakan salah satu caranya yang terpenting.

Teori-teori dalam ilmu administrasi mengenai organisasi terbagi atas teori-teori yang menjelaskan organisasi-organisasi nonmodern (*naturalistic organisations, natuulijke organisaties*) dan organisasi-organisasi modern yang pada umumnya merupakan organisasi-organisasi yang direncanakan (*planned organizations, geplande organisaties*).

Teori-teori organisasi nonmodern dikembangkan dengan banyak mempergunakan pandangan-pandangan antropologi, sosiologi, dan ilmu kebudayaan (*science of culture, cultuurkunde*). Sikap para warga organisasi terhadap pimpinan dan sikap kelakuan mereka yang bersifat serba “pribadi” atau “personal”, dapat dipahami melalui ajaran-ajaran antropologi dan sosiologi.

Teori-teori organisasi modern dalam ilmu administrasi dapat dibagi menjadi lima golongan.

1. Teori organisasi klasik

Teori organisasi klasik disebut pula *teori struktur*, atau *the structure theory of organization*. Pandangannya ditekankan pada struktur organisasi yang merupakan hasil dari pembagian kerja (*division of work, werkverdeling; ilmu ekonomi berbicara tentang division of labour, arbeidsverdeling, ketika manusia didudukkan sebagai salah satu faktor produksi*).

Teori ini bagi Indonesia penting sekali artinya karena bila sebagian besar dari bangsa kita dapat bekerja dan berdisiplin secara struktur, itu berarti proses modernisasi bangsa kita sudah jauh sekali.

2. Teori hubungan antarmanusia

Teori organisasi ini, *the human relations theory*, muncul, terutama sesudah adanya *research* yang dilakukan dalam rangka yang disebut “the Hawthorn Studies”. Dalam golongan teori-teori ini dikatakan, bahwa dalam kenyataan sehari-hari, “organisasi dalam praktik” adalah hasil atau produk dari hubungan antarmanusia (*human relations*) dan motivasi (*motivation*) yang dijalankan oleh pimpinan organisasi.

3. Teori proses

Teori organisasi ini, *the process theory of organization*, mengatakan, bahwa organisasi merupakan proses kerja sama antara

sekelompok orang secara nyata. Oleh sebab itu, terdapat “dinamika organisasi” (*organization dynamics*), artinya suatu “gerak ubah” dari setiap organisasi. Tidak ada organisasi yang tetap, yang tidak berubah. Semua organisasi itu, tiap kali merupakan suatu hasil proses yang terjadi sebelumnya, dan pimpinan organisasi harus berdaya upaya mengendalikan proses-proses tersebut sehingga organisasi merupakan proses kerja sama.

4. Teori perilaku

Teori perilaku, atau *the behaviour theory of organisation*, berpendapat bahwa ada tidaknya, baik buruknya, suatu organisasi bergantung pada sikap kelakuan (*behaviour, gedraging*) para anggotanya. Salah seorang penganut teori ini yang terkenal adalah Herbert A. Simon dalam bukunya “*administrative Behavior*”.

Masalah organisasi menurut penganut teori ini adalah bagaimana membuat warga organisasi itu bersikap, berpikir, dan bertindak laku sebagai “manusia organisasi” (*organization man*) yang tepat.

5. Teori sistema

Teori organisasi ini, *the systems theory of organisation*, mengatakan bahwa kita harus memandang organisasi tersebut sebagai jaringan (*network*) dari berbagai sistem yang berkaitan satu sama lain, serta bekerja dan bergerak berdasarkan tata-kaitan sistem-sistem tertentu.

Teori ini adalah teori yang terakhir mengenai organisasi, dan masih terus berkembang, terutama dalam rangka gerakan *management systema (systems management)* dan *sybernetika (cybernetics)*. Mengingat perkembangan teknologi modern dan kemajuan di bidang penggunaan komputer, tidak mustahil untuk mengembangkan organisasi modern yang bergerak dan berfungsi begitu cepat, sehingga seolah-olah merupakan “organisma buatan” (*artificial organism*). Bahayanya adalah orang-orang yang bekerja dalam rangka organisasi tersebut tidak ubahnya sebagai robot-robot hidup belaka.

Kelemahan bangsa kita, terutama pemimpin-pemimpin masyarakat dan lembaga-lembaga kita, terletak dalam bidang organisasi, sehingga penguasaan berbagai teori organisasi tersebut banyak menolong untuk mengatasi berbagai masalah pelaksanaan dan penyelenggaraan.

Organisasi adalah suatu "hal", suatu "pengertian" atau suatu "bentuk kerja sama di antara sekelompok orang" yang datang dari dunia Barat, khususnya Eropa, sehingga merupakan sesuatu yang asing bagi bangsa Asia umumnya, bangsa Indonesia khususnya.

Banyak di antara kita yang mengira bahwa setiap "badan" atau setiap "kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama atau tujuan yang sama", adalah "organisasi". Hal atau pandangan tersebut tidak selalu benar. Misalnya sekelompok orang yang secara gotong-royong selama satu bulan membersihkan sungai untuk mencegah banjir di desa mereka. Kelompok kerja sama demikian bukan organisasi. Bahkan, banyak di antara partai-partai politik kita pada masa lampau yang mengaku diri sebagai "organisasi politik", yang jika dinilai atau diukur menurut pengertian "organisasi" yang sebenarnya, sama sekali tidak memenuhi syarat sebagai "organisasi". Bahkan, mereka lebih menyerupai "gerombolan politik" daripada "organisasi".

Organisasi itu sebagai "struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerja sama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu."

Dari definisi tersebut, jelas bahwa organisasi-organisasi itu merupakan sesuatu yang sangat kompleks. Hingga kini, tidak ada satu teori organisasi pun yang merupakan teori yang komprehensif, artinya yang mencakup segala aspek, segi, dan unsur-unsurnya, konstruksi, arsitektur, bangun, gaya, dan sebagainya.

Para studiuwan dan manajer-manajer praktik pada umumnya memandang "organisasi" dari tiga segi, yakni:

1. golongan yang cenderung memandang organisasi dari segi struktur formalnya atau struktur resminya;

2. golongan yang cenderung memandang organisasi dari sudut kelompok orang yang berpikir dan bertindak secara tertentu ("organisasi man"),
3. golongan yang memandang organisasi sebagai sistem (*system*) atau sistema (*systems*).

Ketiga golongan itu sama-sama benar dalam pandangannya. Hanya pandangan mereka tidak lengkap. Jika ketiga sudut pandangan itu digabung akan menjadi lengkap. Jadi, "organisasi" merupakan (1) struktur atau kerangka, (2) kelompok orang tertentu, dan (3) sistema atau sistem.

Kesulitannya adalah bagaimana hubungan di antara tiga unsur, aspek, atau sudut itu, terutama di dalam praktik, jika kita berkedudukan sebagai administrator, atau *top manager*, atau *top executive*, atau *executive manager*, *staff manager*, atau *operative manager*, atau *supervisor*, atau *worker*.

Kesulitan lain adalah, organisasi itu bukan merupakan konstruksi fisik yang dapat dilihat dengan mata atau dapat didengar keadaannya melalui telinga. Organisasi merupakan konstruksi mental yang dibangun berdasarkan atau dari prinsip-prinsip organisasi. Jadi, jelas bahwa "prinsip-prinsip organisasi" merupakan bahan-bahan atau unsur-unsur "bangunan" dari organisasi.

Kini, timbul pertanyaan yang kedengarannya mungkin janggal, namun perlu diajukan dan dijawab, yaitu "di manakah sebenarnya "organisasi" itu berada?" Karena organisasi itu bukan sesuatu yang bersifat jasmaniah atau fisik, artinya bukan sesuatu yang dapat difoto sehingga ketahuan atau tampak adanya dan keadaannya.

Ada yang pernah mengatakan kepada saya bahwa "organisasi departemen" itu ada di dalam surat keputusan presiden atau menteri. Ada pula yang bercerita tentang organisasinya dengan menunjuk pada bagan organisasi yang bergantung secara indah pada dinding kantornya.

Sebenarnya, apa yang tercantum di dalam akta notaris atau surat keputusan presiden atau menteri dan sebagainya hanya merupakan rumusan dan pada "prinsip-prinsip organisasi" yang harus dijunjung tinggi atau yang harus dijadikan "bahan bangunan".

Sesungguhnya “organisasi” yang sebenarnya menjadi kenyataan harus berada di dalam “otak” atau “alam pikiran” kepala organisasi yang bersangkutan. Jika kepala organisasi tidak memahami prinsip-prinsip organisasinya, secara otomatis dia tidak dapat mempertahankannya. Begitu dia lepaskan prinsip-prinsip organisasinya tersebut, dengan seketika pula “organisasi” yang dia pimpin menjadi lenyap, artinya hanya ada di atas kertas.

Oleh sebab itu, seorang yang diserahi tugas dan tanggung jawab memimpin “organisasi”, harus mulai dengan mempelajari dan menguasai semua prinsip yang menjadi bahan bangunan atau unsur-unsur dari “organisasi” tersebut. Selanjutnya, dia harus berpegang teguh pada prinsip-prinsip organisasi dan harus membuat semua bawahannya tanpa kecuali menaati dan memegang teguh prinsip-prinsip organisasinya. Berpegang teguh kepada dan menaati prinsip-prinsip “organisasi” itulah yang disebut disiplin.

Disiplin adalah ketaatan yang sifatnya impersonal, tidak memakai perasaan dan tidak memakai perhitungan pamrih atau kepentingan pribadi. Disiplin adalah satu-satunya jalan atau sarana untuk mempertahankan keberadaan atau eksistensi organisasi.

Ketika disiplin longgar, artinya prinsip-prinsip organisasi dilepaskan, dengan seketika pula organisasi itu menjadi bubar. Di sinilah terletak hubungan antara disiplin dan organisasi. Di kalangan bangsa-bangsa Asia yang biasa dididik berdasarkan “perasaan” ini dan itu, sikap disiplin sukar dipertahankan karena dicampuradukkan dengan jenis-jenis ketaatan lainnya.

Ketaatan (*obedience, gehoorzaamheid*) atau sikap menuruti atau mengikuti sesuatu yang menjadi ketentuan atau peraturan atau kehendak memang bermacam-macam. Ketaatan kepada seseorang atau pimpinan organisasi atau badan berdasarkan “rasa percaya” atau “karena menaruh kepercayaan” disebut kesetiaan. Di antara bangsa kita banyak yang mencampuradukkan antara disiplin dan kesetiaan atau loyalitas.

Ketaatan bentuk lain adalah ketaatan berdasarkan “rasa hormat” kepada seseorang atau peraturan atau perintah yang diterbitkan oleh orang “yang kita hormati atau junjung tinggi” tersebut. Ketaatan semacam itu disebut kepatuhan. Kepatuhan jangan dicampuradukkan dengan disiplin.

Adapun ketaatan berdasar atas “rasa takut kepada wibawa” seseorang disebut keseganan. Ketaatan kepada hukum karena kita sadar akan akibat-akibat atau sanksi-sanksinya terhadap negara atau pengadilan disebut ketaatan yuridis. Ketaatan kepada seorang yang kita anggap “orangtua” atau “bapak” disebut ketaatan patriarkal (“patriarch” = bapak, kepala keluarga, kepala suku).

Demikianlah, banyak sekali jenis ketaatan yang dilakukan manusia. Disiplin adalah ketaatan yang berasal dari abad rasionalisme, dan merupakan ketaatan yang sadar dan rasional, sama sekali tidak ada emosi atau sentimen atau rasa cinta, dan sebagainya. Oleh karena itu, disiplin disebut ketaatan impersonal, dan disiplin adalah satu-satunya jalan atau sarana untuk menegakkan organisasi mana pun.

Disiplin dikembangkan di Eropa sejak abad ke-17, dan karena sudah ratusan tahun umurnya, tampak sekali bagi setiap orang yang pernah berkunjung ke Eropa, terutama Inggris dan Jerman, adanya tata-tertib masyarakat di mana-mana, tanpa campur tangan polisi atau aparaturnya penegak hukum seperti Polgab, Tecab, Team Penertib, dan sebagainya. Hal ini karena kesadaran dan sikap disiplin merupakan bagian dari kebudayaan bangsa Eropa, merupakan bagian dari “way of life” mereka.

Disiplin yang terdapat di Indonesia sebelum Perang Dunia II dikarenakan sikap bangsa Belanda sebagai bangsa Eropa yang sudah “biasa” hidup dan berpikir serta bekerja secara disiplin, sedangkan bangsa kita yang bekerja di bawah mereka “terpaksa” ikut berdisiplin. Jika tidak, bangsa kita akan kehilangan pekerjaan dan mata pencaharian.

Perkembangan pengertian organisasi, jika kita mengikuti evolusi atau sejarah sebagaimana diuraikan dalam puluhan tulisan dan buku-buku mengenai perkembangan pengertian organisasi, kita melihat adanya lima tahapan.

1. Tahapan pengertian “regu” atau pengertian “rombongan”, *the herd concept of organisation*.
2. Tahapan pengertian jaringan tata hubungan antarorang yang bekerja sama, *the person to person concept of organisation*.

3. Tahapan pengertian organisasi sebagai “tim” atau “kelompok” orang yang harus bekerja sama secara integral, *the group concept of organization*, yang mencakup pula adanya pengertian tanggung jawab bersama.
4. Tahapan pengertian organisasi sebagai struktur atau kerangka formal, *the structure concept of organization*.
5. Tahapan pengertian organisasi sebagai sistem (*system*) atau sistema (*systems*).

Pada tahapan pengertian *herd* (*gembala*), organisasi dipandang sebagai sekelompok orang yang harus bekerja sama, sedangkan kedudukan kepala organisasi dipandang sebagai seorang “pengasuh”, seorang “gembala”, yang menuntun, menggiring, membina, dan melindungi kelompoknya, sehingga mereka bekerja sama dalam suasana rukun, tertib, tenang, dan aman. Dengan demikian, tata hubungan kerja samanya masih bersifat antropologis, manusia dengan manusia.

Pada tahap pengertian organisasi sebagai jaringan tata-hubungan antarorang yang mempunyai tugas pekerjaan menurut “jajah” masing-masing, pemimpin organisasi dipandang sebagai seorang “penegak tata-tertib hubungan kerja antarorang”; setiap orang tidak boleh memerhatikan apa pun selain pekerjaan masing-masing dan hanya memerhatikan serta menaati perintah-perintah atasan langsungnya, dan hanya memerhatikan orang-orang bawahan langsungnya pula. Dengan perkataan lain, orang-orang berpikir dan bekerja sama secara tata hubungan linier. Menurut pandangan ini, orang-orang hanya bekerja menurut tugas pekerjaan masing-masing, dan bertatahubungan kerja menurut garis-garis hierarki berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku.

Pada tahapan pengertian “group”, organisasi dipandang sebagai suatu totalitas, dan kepala organisasi atau manajer organisasi bertindak serta berkedudukan sebagai “group leader”. Di sini timbul pengertian *group responsibility* dan *integral authority* dan *responsibility*, artinya apa pun yang dikerjakan oleh anggota organisasi hanya merupakan bagian integral dari keseluruhannya. Jadi, menurut pandangan ini, manajer atau kepala organisasi berkedudukan sebagai koordinator, sebagai *team leader* atau *group*

leader. Dengan demikian, jiwa kerja samanya berubah menjadi sosiologis, sosial-psikologis, dan mulai timbul “group spirit”, jiwa korps, dan sebagainya.

Pada tahapan pengertian organisasi sebagai struktur, yang bertahan hingga sekarang, kepala organisasi atau manajer dipandang sebagai seorang komunikator dan koordinator, sedangkan struktur organisasi dipandang sebagai “penerjemahan” tujuan, maksud, dan *policy-policy* menjadi fungsi, tugas, praktik, wewenang, tanggung jawab, dan kewajiban yang dialokasikan kepada orang per orang maupun kelompok atau unit organisasi. Sampai sekarang, para manajer di dalam praktik masih cenderung memandang “organisasi” dari segi struktur formalnya. Mereka berbicara tentang eselon atau level organisasi, tugas dan tanggung jawab bagian dan seksi-seksi, pejabat-pejabat senior, dan sebagainya. Pada tahap ini, orang-orang bekerja sama dengan disiplin yang bersifat impersonal dan bekerja secara mekanis.

Sesudah *Hawthorne studies* pada tahun 1920-an oleh Elton Mayo dan kawan-kawannya, dan timbulnya aliran (mazhab) *human relations*, para manajer mulai melihat, di samping struktur formal ada pula struktur informal yang dikembangkan oleh orang-orang di dalam organisasi. *Hawthorne studies* menunjukkan bahwa orang-orang bekerja tidak hanya dipengaruhi oleh besarnya gaji atau perangsang-perangsang materil.

Hawthorne studies memberikan pengertian yang lebih mendalam mengenai berbagai tingkah laku (*behaviour*) manusia menunjukkan bahwa setiap “organisasi formal” selalu dibayangi oleh “organisasi informal”, dan masalah yang dihadapi oleh para manajer adalah bagaimana memelihara keseimbangan di antara keduanya itu karena bagaimanapun juga, manusia tidak mungkin disuruh bersikap atau diperlakukan seperti mesin atau robot. *Hawthorne studies* mengembalikan sedikit sikap “kemanusiaan” dan perasaan dalam tata cara kerja organisasi.

Tahapan yang terakhir adalah *the systems approach to organization*. Pandangan ini bersifat revolusioner (baca *system*) karena organisasi tidak dipandang lagi sebagai suatu jaringan (*network of relationships*), tetapi sebagai suatu *whole* yang terdiri atas sistem-sistem.

Dalam "The Concise Oxford Dictionary", "system" dirumuskan sebagai "Complex whole, set of connected things or parts, organized body of material or immaterial things arranged to work together".

Jadi, dalam pandangan terhadap "organisasi" sebagai suatu sistem atau sistema, kita melihat tiga macam sistem yang bekerja serta berhubungan satu sama lain secara erat, yakni sebagai berikut.

1. Sistem kerja sama, yang bersifat teknis, fungsional, yang bekerja seperti suatu mekanisme, dan yang terdiri atas suatu tata kaitan prosedur-prosedur kerja. Jadi, suatu sistem mekanistik.
2. Sistem tata hubungan antarmanusia yang masing-masing bekerja dan satu sama lain bekerja sama, yang merupakan suatu *sistem sosial*, suatu sistem terdiri atas orang-orang yang bekerja sama sebagai makhluk-makhluk psikologis.
3. *Sistem komunikasi*, suatu sistem tukar-menukar, dan memberi informasi, dan orang-orang itu digerakkan secara integral dan sinkron seolah-olah digerakkan oleh tata arus informasi. Inilah yang menimbulkan *operational research* dan *management information systems*, diikuti dengan komputerasi.

I. Prinsip-prinsip Organisasi

Prinsip menurut pengertian Barat adalah suatu *grondoorzaak*, suatu "penyebab utama" atau "penyebab dasar", atau *werkend beginsel*, yakni suatu "pangkal tolak" (bisa juga suatu pangkal tolak pikiran) terjadinya atau terciptanya suatu tata hubungan.

Prinsip mempunyai dua segi atau alam pikiran, yaitu:

1. prinsip merupakan suatu pangkal tolak pikiran untuk memahami suatu tata hubungan (*verband, relationship*) atau suatu kasus,
2. prinsip merupakan suatu jalan atau sarana untuk mencipta tata hubungan atau kondisi yang dikehendaki.

Sesudah mengetahui arti dan fungsi prinsip, termasuk prinsip organisasi, di bawah ini akan dikemukakan dua belas prinsip organisasi yang dipandang paling berguna.

Perlu dikemukakan di sini bahwa banyaknya prinsip organisasi yang dipergunakan akan menentukan tingkatan kompleksitas

organisasi yang kita pimpin. Organisasi yang kompleksnya sudah tentu memerlukan orang-orang yang berpendidikan cukup tinggi sehingga mereka mampu berpikir dan bekerja secara kompleks pula.

Jika kita hendak menyusun organisasi yang kompleks, misalnya karena harus menunaikan tugas yang rumit dan kompleks, namun orang-orang yang ada pendidikannya kurang, secara otomatis, kita akan gagal dalam penunaian tugas itu. Organisasinya tidak bisa berjalan sebab tidak bisa dijalankan oleh orang-orang yang pendidikannya kurang, dan hal ini berarti bahwa organisasi tidak akan mampu mengurus dan menyelesaikan tugas tersebut.

Jika bawahan terdiri atas orang-orang yang pendidikannya atau kemampuan berpikirnya rendah, kita jangan membuat pola organisasi yang kompleks dan rumit. Di balik itu, dengan organisasi yang sederhana, kita tidak boleh berharap akan dapat menanggulangi tugas atau pekerjaan yang berat atau sulit atau berkaliber besar.

Prinsip-prinsip manakah yang harus dipegang dalam pengembangan suatu organisasi? Berikut ini akan diuraikan prinsip-prinsip pokok yang berlaku bagi segala organisasi, kecuali bagi organisasi yang secara keseluruhan merupakan "system". Makin besar organisasi yang kita bangun, makin kuat pula harus berpegang pada prinsip-prinsip tersebut agar badan-usaha yang dipimpin dapat bergerak sebagai satu kesatuan, *as an unity, als een eenheid*. Sudah tentu, dalam praktik, tidak akan ada satu organisasi pun yang sempurna, tetapi kita sebagai manusia modern harus selalu berusaha menuju ke arah itu. Dalam berikhtiar, kita harus mempunyai pegangan yang rasional, yang logis-sistematis. Di balik itu, jangan begitu gigih dan fanatik dalam menjunjung tinggi organisasi sehingga kita menjadi kejam, dan organisasi itu menjadi semacam tempat siksaan lahir batin bagi pekerja dan petugas kita. "*Alle Konsequenz fuhrt zum Teufel*", kata Goethe, artinya hal itu akan menjurus ke setan, jika dalam semua hal bersedia konsekuen (berpegang teguh pada prinsip), menuju ke setan (ke neraka).

Memang, sebagai orang modern, kita harus mempunyai prinsip mengenai berbagai persoalan. Prinsip adalah pangkal tolak (*uitgangspunt*) untuk memahami tata hubungan.

Jika hendak mempertahankan tata hubungan tertentu, kita harus mempertahankan prinsip-prinsipnya. Demikian pula dengan organisasi yang juga merupakan tata hubungan tertentu. Mengendalikan sesuatu yang hidup, yang selalu bergerak, seperti halnya dengan organisasi, ibarat mengendalikan seekor sapi. Jika kita terus-menerus mau “setel kencang, setel tegang”, akan ada tiga alternatif, yaitu kita diseret mati oleh sapinya, atau sapinya kita tahan sampai mati, atau talinya putus dan kita ditinggal lari dari sapi itu, alias organisasinya menjadi liar dan kacau berantakan.

Dalam pandangan tersebut itulah, akan disebutkan prinsip-prinsip pokoknya secara sederhana, yakni sebagai berikut.

1. *Organisasi itu harus mempunyai tujuan*, yakni tujuan yang hanya dapat dicapai melalui daya upaya (*efforts, inspanning*) kerja sama yang teratur dan kontinu antarorang yang bersangkutan. Prinsip ini membawa konsekuensi bahwa harus ada kesatuan pimpinan dan kesatuan arah gerak.
2. *Harus ada pembagian kerja dan penugasan kerja yang homogen*. Tujuan organisasi yang kita susun adalah semua orang ikut berdaya upaya (bekerja), dan semua daya upaya (*effort, inspanning*) yang dijalankan oleh mereka terarah ke tujuan yang telah ditentukan.

Semua orang berdaya upaya dan bekerja (terlepas dari syarat-syarat kerja lainnya) asalkan dia tahu apa yang harus dikerjakan, apa tanggung jawabnya, dan haknya atau wewenangnya.

Jadi, harus ada pembagian kerja dan pembagian kerja itu harus homogen, artinya seluruh pekerjaan terbagi habis menjadi kaveling-kaveling kerja dan kita jaga agar tidak ada batas-batas kaveling kerja yang tidak jelas atau tegas.

Pembagian kerja bisa bersifat “membagi-bagi daerah atau wilayah” namanya pembagian kerja secara geografis. Pembagian kerja bisa bersifat membagi-bagi pekerjaan menurut produk atau barang yang dihasilkan. Pembagian kerja bisa juga dilakukan menurut jumlah bawahan; ini dipergunakan misalnya di kalangan militer.

Cara pembagian kerja ini bisa dipakai, misalnya dalam menghadapi barisan pemetik-pemetik daun teh atau buah kopi

atau penyadap karet secara besar-besaran. Pembagian kerja bisa dilakukan menurut fungsi dalam suatu proses kerja. Misalnya, bagian sortase, bagian pemasangan label atau merek, bagian *verpakking* atau pembungkusan, bagian pengiriman, dan sebagainya.

Ada pula pembagian kerja berdasarkan mesin atau *equipment* atau alat yang dipakai, misalnya bagian pres, bagian pompa, bagian meriam, dan sebagainya. Pembagian kerjanya, di antara kaveling-kaveling kerja itu, tidak boleh ada “*gap*” dan tidak boleh ada “*overlapping*”, agar tidak terjadi rebutan.

Sesudah itu, tiap-tiap kaveling dibebankan serta dipertanggungjawabkan kepada seseorang atau suatu kelompok, dan bagian kerja itu lalu menjadi *tugas*.

Pemberian tugas atau penugasan harus selalu disertai pemberian wewenang, hak atas kekuasaan. Jika tidak, tugas pekerjaan mana pun tidak akan bisa ditunaikan.

3. *Antara tugas, tanggung jawab, dan kekuasaan (“wewenang” dalam kalangan pemerintah, “hak” dalam kalangan biasa) harus selalu terdapat kesesuaian perimbangan*. Artinya, luas dan berat tanggung jawab yang diberikan kepada seseorang harus sesuai dengan luas dan berat tugasnya. Demikian pula, luas dan berat kekuasaan yang diberikannya untuk itu harus sesuai dengan luas dan berat tanggung jawabnya. Bila prinsip tersebut di atas dilanggar, pasti akan terjadi kepincangan dalam berbagai macam bentuk.

4. *Setiap pelimpahan kekuasaan (tanggung jawab) dan tugas harus dilakukan setepat-tepatnya dan sejelas-jelasnya*.

Delegasi kekuasaan yang diperlukan untuk menjalankan tugas dan menunaikan tanggung jawab harus selalu diusahakan setepat-tepatnya agar jangan sampai keliru orangnya, jangan sampai keliru tugasnya atau jangan sampai keliru batas-batasnya.

Di samping itu, pelimpahan kekuasaan atau kewenangan harus jelas bagi yang bersangkutan dan jelas bagi kita, jangan sampai menimbulkan keragu-raguan jika pada kemudian hari timbul persoalan. Pelimpahan kekuasaan itu harus tertulis dan dirumuskan dengan kata-kata yang jelas, mudah dipahami,

menunjukkan isi materinya, dan batas-batasannya yang tegas. Jika tidak tegas, harus disertai *policy* yang memberikan pedoman untuk menilai kasus-kasus praktik.

5. Apa yang disebut *kesatuan komando* atau *hierarki*, "*the one man-one chief principle*".

Prinsip ini berarti bahwa penyusunan setiap organisasi harus mengikuti garis-garis tata hubungan bawahan-atasan, mulai bawah ke atas sampai berakhir pada satu titik, yakni top atau puncak organisasi. Semua arus komando, arus perintah laporan, arus informasi, arus kerja dan arus penfasilitasan kerja, dan sebagainya, harus melalui garis-garis hierarki ini sebagai prinsip. Di dalam praktik, prinsip ini harus dipegang teguh, tetapi tidak boleh kaku, agar tidak macet.

Hierarki yang dimaksud di sini adalah hierarki organisatoris. Di dalam praktik akan terdapat gangguan dari adanya hierarki keahlian, hierarki kepangkatan, dan hierarki status sosial. Hierarki-hierarki tersebut jangan sampai mengganggu atau memperlemah hierarki organisasi. Misalnya, seorang sarjana atau eksper menjadi kepala seksi, sehingga berada di bawah seorang kepala bagian yang bukan sarjana, jangan sampai tidak mau taat karena merasa dirinya "lebih ahli" daripada atasannya; seorang mayor menjadi kepala seksi *research* di bawah seorang kapten kepala bagian *research and development*, jangan sampai tidak mau taat karena pangkat militernya lebih tinggi; dan seorang anak orang kaya, menjadi kepala seksi di bawah seorang kepala bagian anak orang yang pernah menjadi sopir dari ayahnya, jangan sampai tidak mau taat karena merasa dirinya secara "sosial" lebih tinggi derajatnya atau martabatnya. Garis-garis hierarki organisatoris ini harus dipegang teguh sebagai garis jalan saluran perintah-perintah, instruksi-instruksi, fasilitas-fasilitas, dan petunjuk-petunjuk dari atasan kepada bawahan, jalan pertukaran informasi, dan jalan-jalan saluran laporan-laporan dari bawahan kepada atasan. Di dalam praktik, kadang-kadang kita harus melanggar prinsip ini. Dalam hal demikian, atasan harus segera memberitahukannya kepada pimpinan bawahan yang bersangkutan agar tidak timbul friksi-friksi yang tidak diinginkan.

Di samping itu, pimpinan sebaiknya memberikan izin kepada instansi-instansi bawahannya untuk saling berhubungan secara langsung, tanpa melalui garis-garis hierarki, dalam hal-hal yang tidak prinsipiell sebab hal itu sangat penting untuk kelancaran jalannya kehidupan organisasi. Banyak pimpinan di Indonesia yang tidak menghendaki hal semacam itu karena berbagai hal, dan lebih suka pada bentuk "panitia" atau "tim" atau "panitia koordinasi" atau semacamnya. Hal itu pun baik asalkan kehidupan organisasi tidak menjadi terhambat atau mahal.

6. *Komunikasi*

Kekompakan organisasi bergantung pada komunikasi, yakni dari pertukaran informasi antarinstansi di dalam. Di Indonesia, asas pertukaran berita dan informasi masih banyak diabaikan, bahkan banyak bawahan yang tidak berani atau segan menyampaikan berita-berita yang dirasakan kurang enak kepada atasan. Dengan demikian, pimpinan tidak mengetahui keadaan organisasinya dengan cukup lengkap untuk dapat mengambil keputusan-keputusan yang tepat. Di balik itu, atasan yang selalu menyampaikan bahan informasi dan berita-berita penting kepada bawahan akan lebih banyak memperoleh kepercayaan serta dukungan dari bawahan yang penting sekali untuk memperlancar jalannya pekerjaan dan usaha.

Kekurangan informasi, apalagi bahan informasi yang tidak lengkap atau keliru akan menimbulkan desas-desus seolah-olah pimpinan mempunyai hal-hal yang ingin disembunyikan dan kurang memercayai bawahan.

Berita dan bahan informasi adalah komposisi data yang bersifat *zakelijk*, faktual, dan benar, serta perlu untuk memperlancar jalannya organisasi. Hal-hal yang bersifat pribadi dan tidak ada hubungannya sama sekali dengan organisasi bukan merupakan berita atau informasi dalam hubungan ini.

7. Kewajiban pimpinan untuk mengadakan pengecekan terhadap pelaksanaan perintah-perintahnya.

Pengamatan ini bersifat organisasional, artinya merupakan bagian integral dari kehidupan setiap organisasi. Tidak ada

pimpinan yang bisa mengontrol segala-galanya, bahkan yang demikian itu tidak baik. Pengamatan, yang merupakan bagian dari pengawasan, tidak memberikan kesempatan kepada bawahan dalam rasa tanggung jawab. Terlalu banyak kontrol akan membunuh, paling sedikitnya akan memperlemah rasa tanggung jawab sehingga disiplin organisasi menjadi rusak.

8. *Kontinuitas*, artinya pekerjaan atau usaha tidak boleh terhenti karena seseorang berhalangan (sakit, tugas luar kota, cuti, dan sebagainya).

Setiap orang yang memegang pekerjaan harus bertanggung jawab. Pimpinan harus selalu menunjuk wakilnya yang dididik dan memberi informasi secukupnya tentang berbagai pekerjaan dan kewajiban, sehingga jika berhalangan, wakil itu dapat melanjutkan pekerjaannya.

Dalam organisasi harus terdapat suasana yang sehat, artinya pimpinan tidak mempermainkan bawahan dan tidak main *divide et impera*. Dalam iklim yang tidak sehat, setiap orang akan mencari keselamatan kedudukan dirinya, dan pekerjaan tidak akan lancar. Setiap pimpinan akan berusaha membuat "benteng" masing-masing dan tidak akan mengadakan *kadervorming* yang bersifat organisasional. Jika keadaan demikian berlangsung lama, organisasi itu akan hancur dari dalam karena pecah belah.

Perwakilan akan membuka inisiatif bagi para tenaga muda yang energik, selain itu dapat memperingan tugas-kewajiban kepala, juga bisa menjamin kelangsungan hidup organisasi.

9. *Saling asuh antara instansi lini dan staf*. Hal ini penting sekali, terutama dalam organisasi yang mulai kompleks operasinya. Karena berbagai hal atau sebab, suatu instansi merasa lebih penting atau dipentingkan di atas instansi lain. Hal tersebut harus dicegah.

Jika hal itu terjadi, asas "pembagian tugas dan kerja" menjadi lenyap, dan organisasi tidak merupakan organisasi lagi. Hal ini karena organisasi itu justru terjadi karena adanya pembagian kerja, (*division of work and tasks, werk entaakverdeling*).

10. *Koordinasi*. Prinsip ini adalah pelengkap asas yang kedua di atas. Pembagian kerja membuat pekerjaan terpecah-pecah menjadi berbagai kaveling atau onderdil atau unit kerja.

Setiap pecahan dipercayakan (ditugaskan) kepada seseorang yang bisa disetel dengan orang-orang yang berdampingan pecahan. Di sinilah terletak kelemahan asas pembagian kerja. Tanpa pembagian kerja, tidak ada organisasi; tanpa organisasi tidak mungkin manusia yang dapat menghasilkan karya besar.

Pembagian kerja menimbulkan spesialisasi, spesialisasi mempercepat peningkatan keahlian, tetapi mengandung bahaya desintegrasi pula. Koordinasi dapat mencegah desintegrasi. Koordinasi harus disetel sebelumnya sehingga segala sesuatunya berlangsung seolah-olah otomatis.

Koordinasi dapat dikembangkan, misalnya kewajiban bertukar informasi dan kewajiban bertukar pikiran setiap kali timbul masalah-masalah pelaksanaan bersama, dan pembiasaan untuk selalu berkonsultasi satu sama lain jika menghadapi pekerjaan yang ada hubungannya dengan pekerjaan instansi lain walaupun hubungan itu terlihat sedikit.

11. *Kehayatan*

Asas ini berarti bahwa organisasi harus sedemikian rupa sehingga seolah-olah "hidup", "berhayat". Artinya jika terjadi apa-apa terhadap organisasi itu, segera timbul inisiatif (prakarsa) pada anggota yang bersangkutan untuk bertindak dan mengamankan keadaan atau kondisi organisasi.

Kesepuluh prinsip organisasi itu harus dipegang teguh, tetapi jangan serupa membunuh prakarsa dan keberanian untuk bertindak terhadap hal-hal yang membahayakan organisasi. Disiplin harus ditegakkan, kepatuhan akan perintah dan instruksi harus dipegang teguh, tetapi pimpinan harus cukup memberikan peluang akan perkembangan daya nilai (*oordeelvermogen, ability for judgement*) pada para bawahannya, terhadap pengembangan prakarsa dan daya cipta pada personal yang dapat membawa kemajuan yang pesat bagi organisasi.

12. Asas tahu diri pada setiap warga organisasi. Hal ini berhubungan dengan disiplin dan asas pembagian kerja tugas

tanggung jawab dan kekuasaan. Setiap orang harus cukup sadar dan tahu akan posisinya dalam tangga organisasi, dan berpegang seteguh-teguhnya pada posisi itu, walaupun kadang-kadang gatal dan gelisah melihat rekan sewarga organisasi melakukan hal-hal yang melanggar prinsip-prinsip organisasi, bahkan atasan juga kadang-kadang yang melakukan pelanggaran.

J. Tipe-tipe Organisasi

Jika menjadi manajer, kita harus belajar mencari dan menemukan bentuk atau tipe organisasi yang optimal, artinya yang paling enak kita kendalikan, yang paling enak untuk diikuti oleh para pegawai, yang paling dapat menjamin *team work* dan efisiensi, dan sebagainya. Jadi, bukan keindahan bentuk yang penting, melainkan yang paling menguntungkan arus kerja (*flow of work*) dan penunaian fungsi-fungsi badan (usaha) di tempat bekerja.

Dalam praktik, bentuk organisasi yang akan terusun merupakan campuran dari berbagai tipe organisasi, dan akan tercampur pula dengan kemampuan-kemampuan pribadi sebagai manajer (*individual specific abilities*).

Tipe-tipe organisasi yang terkenal adalah:

1. Organisasi lini, jalur (*line organization*),
2. Organisasi staf (*staff organization*),
3. Organisasi lini dan staf (*line and staff organization*),
4. Organisasi fungsional (*functional organization*),
5. Organisasi dewan atau panitia (*committee organization*).

Dengan adanya tipe-tipe organisasi, timbul berbagai wewenang atau kekuasaan (*authority*) dan tanggung jawab (*responsibility*), yakni sebagai berikut.

1. *Wewenang dan tanggung jawab lini, jalur (line atau command authority and responsibility)*. Ini yang paling banyak terdapat dan dalam menyusun bagan organisasi tata hubungan wewenang dan tanggung jawab lini atau komando antara dua orang (dua anggota organisasi) digambar dengan garis lurus penuh.

2. *Wewenang dan tanggung jawab staf (staff authority and responsibility)*. Tata hubungan staf berupa tata hubungan pemberian nasihat, bantuan keahlian (*deskundige assistentice, expert aid*), bantuan memikirkan berbagai masalah yang memerlukan kecerdasan khusus. Tata hubungan staf ini termasuk yang sukar dipahami dan dipraktikkan oleh bangsa kita karena memerlukan jiwa demokratis dan rasional modern. Manajer atau pimpinan terhadap staf unitnya tidak boleh bersikap memerintah seperti komandan, tetapi harus lebih bersikap seperti *discussion leader* atau *conference chairman* (ketua diskusi pertukaran pengetahuan dan opini). Dalam bagan organisasi tata hubungan staf, digambarkan dengan garis putus-putus.

3. *Wewenang dan tanggung jawab bantuan (auxiliary [staff] aid authority and responsibility)*. Tata hubungan bantuan ini berupa tata hubungan pemberian bantuan fasilitas, biasanya dari unit pembantu (misalnya bagian transpor, bagian *maintenance*, bagian logistik) kepada unit lini. Pada tangga organisasi atau yang lebih rendah levelnya terlihat sejajar. Jika tata hubungannya digambar pada bagan organisasi dapat mempergunakan garis putus-putus (-----) atau, jika khawatir kisruh dengan tata hubungan staf, bagannya dibuat dengan garis titik-titik. Akan tetapi, garis tata hubungan antara unit bantuan ini dan pemimpin atau manajer yang lebih tinggi adalah garis lini biasa. Jadi, memakai garis.

Kadang-kadang, antara tata hubungan staf dan tata hubungan bantuan tidak jelas perbedaannya karena sifat unitnya yang campuran. Penegasannya harus setiap kali diberikan oleh pemimpin atau manajer badan itu agar tata hubungannya tidak menjadi kisruh.

Lebih lanjut, penjelasan tentang tipe-tipe organisasi modern yang terkenal adalah sebagai berikut.

1. Organisasi Lini

Tipe organisasi ini adalah yang paling banyak terdapat dan paling banyak dipakai sejak dahulu, terutama di dalam badan-badan yang relatif kecil. Tipe organisasi lini adalah yang paling praktis karena tata hubungannya sederhana sekali. Dari top

manager sampai bawahan yang paling bawah, segala sesuatunya berlangsung menurut garis komando biasa sehingga tidak ada kompleksitas dalam sikap pimpinan.

Pada tipe organisasi ini, semua tampak bagi personal bahwa kekuasaan dan tanggung jawab yang terbesar dan tertinggi adalah pada top manager, dan makin berkurang ke bawah, sehingga kekuasaan serta tanggung jawab pekerja yang paling bawah adalah yang paling kecil.

Kelemahan tipe organisasi lini adalah koordinasinya sukar, dan *over all planning*-nya juga sulit karena tiap-tiap kepala merasa dirinya tidak terikat apa-apa kepada rekan-rekannya yang setingkat, tetapi hanya merasa terikat kepada atasan langsungnya.

2. Organisasi Staf

Dalam praktik, tidak ada organisasi murni yang merupakan organisasi staf karena tidak ada pekerjaan yang 100% terdiri atas pekerjaan otak saja.

3. Organisasi Lini dan Staf

Inilah tipe organisasi yang paling banyak dan paling baik untuk dipakai oleh badan-badan usaha yang cukup besar. Organisasi badan terdiri atas unit-unit organisasi lini, yang berhubungan satu sama lain menurut garis komando (pimpinan) lurus mulai top manager sampai dengan unit lini yang paling bawah. Kiri-kanan dari garis itu terdapat unit-unit organisasi staf, yang dihubungkan dengan garis tata hubungan staf kepada unit-unit organisasi lini yang membutuhkan "bantuan pikiran" atau "bantuan keahlian" dalam menjalankan tugas-tugas mereka.

Dalam tipe organisasi lini dan staf terdapat dua golongan pimpinan, yakni pejabat-pejabat pimpinan lini yang disebut *executives* atau *line managers*, dan pejabat-pejabat pimpinan penasihat atau staf yang disebut *staff officer*. *Staff officers* atau *staffer* sering juga mempunyai anak buah (*subordinates*) yang cukup banyak untuk membantu mereka dalam menyelesaikan tugas-tugas staf mereka. Terhadap anak buah ini, *staff officer* menjalankan pimpinan lini.

Bagi masyarakat yang masih belum maju, tipe organisasi lini dan staf banyak mengandung bahaya dan tidak dimengerti oleh para pegawainya, bahkan di antara pejabat-pejabat pimpinannya pun banyak timbul kongurensi yang tidak sehat, lebih-lebih jika di antara *staff officers* terdapat orang-orang yang berwibawa dan lebih mampu sebagai *executive*.

Di samping itu, banyak yang kurang paham akan arti nasihat atau advis atau *advice*. Jika memang hendak dijadikan terjemahan daripada *advies* (Belanda) atau *advice* (Inggris) nasihat itu harus diartikan sebagai "opini mengenai apa yang akan atau harus diperbuat" diberikan oleh penasihat (*adviseur, adviser*) kepada yang harus/akan berbuat, yakni orang yang minta atau harus atau wajib dinasihati (*geadvieserde, advisee*). Jadi, suatu advis selalu merupakan hasil pemikiran secara rasional berdasarkan pengolahan data informasi. Kadang-kadang, "advis" memang dipergunakan hanya dalam arti informasi belaka.

Advis yang diberikan oleh seorang kepala, (manajer) kepada bawahannya disebut *instructional advice* sebab dengan adanya hierarki, bawahan itu sedikit-banyak akan menaatinya.

Advis yang diberikan oleh seorang kepada orang lain padahal antara mereka tidak ada hubungan organisatoris (lini atau staf) disebut "*irresponsible*" *advice* karena orang yang diberi advis bebas dari segala macam ikatan, sehingga apa pun yang diperbuat oleh orang yang menerima advis itu seratus persen adalah tanggungan dia.

Advis yang diberikan oleh seorang *staffer*, dan advis yang diberikan oleh seorang bawahan (*subordinate*) kepada pimpinan disebut *responsible advice*. Walaupun pimpinan tetap bebas untuk tidak menuruti advis yang diberikan oleh *staff officer*-nya atau oleh bawahannya (*staff officer*-nya), *staff officer*, bawahan, dan setiap orang yang berkewajiban untuk memberikan advis, bertanggung jawab atas mutu (*quality*) advis. Jika advis yang diikuti ternyata salah atau data informasi dasarnya keliru, *adviser* (*staff officer, subordinate, adviser*) bisa dimintai pertanggungjawaban dan dikenakan hukuman. Dari uraian-uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan tentang kompleksitas yang dapat timbul dari tipe organisasi lini dan staf.

4. Organisasi Fungsional

Organisasi tipe ini disusun atas dasar jenis-jenis kerja atau aktivitas tertentu dan para ahli ditempatkan untuk bertanggung jawab atas aspek-aspek tertentu pada jenis kerja atau aktivitas itu.

Para ahli yang disertai tanggung jawab disebut asisten atau pembantu, sehingga dalam banyak hal menyerupai *staff officer*. Bedanya, *staff officer* tidak bertindak (pada prinsipnya, kecuali dalam keadaan darurat), sedangkan para asisten dapat bertindak secara fungsional, tidak secara komando umum. Misalnya, asisten untuk pembelian, *engineering* (teknik), pengawasan materiil, pengecekan surat-surat keterangan.

Dalam praktik sehari-hari, perbedaan antara *staff officer* dan *specialist assistant* sering sangat sukar dilihat. Hal tersebut bergantung pada *job description* dan perincian tugas.

5. Organisasi Dewan atau Panitia

Tipe organisasi ini terdapat di berbagai negara komunis, dan merupakan organisasi dengan pimpinan-pimpinan kolektif (*collective authority and responsibility*). Tidak akan ada tipe organisasi dewan yang murni sebab suatu kolektivitas tidak akan bisa bertindak maksimal hanya mengambil keputusan dan memberi perintah bersama, sedangkan praktik tanggung jawab bersama banyak liku-likunya.

Tipe organisasi dewan sangat baik sebagai forum untuk diskusi, pertukaran pengalaman, dan menjernihkan masalah-masalah koordinasi. Tipe organisasi ini dapat dipakai sebagai tambahan pada organisasi lini dan staff, dan baik pula sebagai sumber-sumber ide baru atau pendapat mengenai berbagai hal.



A. Istilah *Public*

Setelah mengusahakan definisi administrasi yang formal, mari kita kembali pada pertanyaan, apakah *public administration*? Apakah makna kata sifat *public* atau dengan kata lain apakah yang disifatkannya? Bagaimanakah *public administration* sebagai *species* dibedakan dari “administrasi” dalam arti yang umum; dengan kata lain bagaimana sangkut-pautnya spesies itu pada genusnya?

Sungguh sulit pertanyaan tersebut. Sebagai titik permulaan, pengertian *public* dalam arti pemerintah dan negara, sebagaimana lazim dilakukan. Untuk memahami arti atau maksud tersebut, kita harus menyelidiki beberapa konsep hukum dan falsafah, misalnya kedaulatan, legitimasi, dan kesejahteraan umum. Konsep-konsep ini sangat penting bagi para siswa dan praktisi dalam lapangan *public administration*. Mereka seharusnya mempunyai pengetahuan yang cukup tentang teori umum ilmu politik. Pengetahuan semacam itu dapat memberi bantuan untuk memahami berbagai gejala, misalnya gejala “paksaan” yang sering terjadi dalam *public administration*.

Ada lagi cara lain yang dapat dipergunakan untuk memberikan definisi istilah *public*, yaitu dengan mengajukan pertanyaan, di dalam masyarakat tertentu, fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan apakah yang dipandang *public* atau bersifat *public*? Definisi tersebut mempunyai kebenaran dan kegunaan dalam batas-batas tertentu. Di Amerika Serikat, umpamanya, telah menjadi pendapat umum bahwa administrasi tentang urusan-urusan militer adalah *public* sedangkan administrasi penjualan

mobil bersifat *private*. Definisi semacam ini dapat menimbulkan beberapa komplikasi. Hal ini karena sukar untuk mengetahui dan menentukan sampai di mana batas-batas yang terdapat dalam pendapat umum yang sangat berbeda itu. Jika administrasi penjualan mobil berada di bawah pengawasan umum (*public*), definisi tersebut tidak berguna lagi.

Dapat pula kita mengajukan definisi lain yang didasarkan pada akal sehat berupa pertanyaan yang sederhana: Apakah suatu “fungsi” atau “kegiatan” dilakukan oleh pemerintah? Sesungguhnya, definisi ini dapat dianggap telah mencukupi kebutuhan. Definisi itu telah cukup memenuhi keperluan, baik ilmuwan, siswa administrasi, maupun administrator. Akan tetapi, definisi tersebut belum mencukupi untuk maksud studi, analisis, dan usaha guna memberikan gambaran tentang persoalan itu sejelas-jelasnya. Bahkan, pada tingkat sederhana pun, pendekatan semacam itu belum memadai. Misalnya, keadaan tidak adanya stabilitas politik sukar untuk membedakan mana yang “pemerintah” dan apa yang disebut “hukum”. Tambahan pula, ada beberapa lapangan kegiatan tertentu yang terletak di daerah perbatasan sehingga sangat sulit untuk secara tegas mengatakan apakah kegiatan itu dilakukan pemerintah atau bukan. Contohnya, pengembangan penggunaan tenaga atom dapat dikatakan bersifat *public* karena pemerintah AS merasa hal itu adalah tugasnya. Tentu, tugas pemerintah tersebut dilakukan secara rahasia dengan pengawasan yang sangat keras sehingga lapangan ini kadang-kadang tampak sebagai suatu lapangan yang dimonopoli oleh pemerintah. Padahal, program ini merupakan suatu jaringan antar-hubungan berdasarkan kontrak tidak hanya dengan badan pemerintah lokal, tetapi dengan badan-badan swasta dan perseorangan. Di sini terlihat betapa rumitnya untuk memberikan garis tegas antara usaha pemerintah (*public*) dan swasta (*private*).

Suatu pendekatan tentang arti dan makna istilah *public* yang paling berhasil bagi siswa dalam lapangan administrasi ialah pendekatan yang didasarkan pada konsep-konsep yang telah dipergunakan dalam lapangan ilmu sosiologi dan antropologi. Konsep-konsep yang dimaksudkan ialah konsep *analisis struktural-fungsional* dan konsep *kebudayaan*. Konsep-konsep dalam istilah itu tidak jelas dan tepat. Perdebatan-perdebatan yang intensif dan

bermutu telah dilakukan sekitar konsep-konsep tersebut. Walaupun demikian, bagi siswa administrasi, konsep-konsep itu cukup membantu untuk mendekati pengertian *public* untuk menyelami persoalan itu lebih mendalam.

Untuk memperjelas makna *public*, dapat dilihat dari berbagai sisi, di antaranya sebagai berikut.

1. *Penjelasan secara analisis struktural-fungsional*

Analisis struktural-fungsional mencapai dasar atau pola yang langgeng dari kebutuhan-kebutuhan, kekurangan-kekurangan, hasrat-hasrat, serta ekspresi manusia dalam setiap masyarakat. Tanpa memungkirinya adanya perbedaan yang besar antara masyarakat manusia yang satu dan lainnya, analisis ini berusaha menemukan titik-titik persamaan, untuk mendapat rangka umum universal tentang kehidupan bersama.

Studi semacam inilah yang dapat memberikan arti *public* yang universal dan inheren. Pengertian *public* menurut analisis ini, adalah lembaga-lembaga dan kegiatan-kegiatan yang berhubungan erat dengan identitas suatu golongan, dengan kehidupan golongan sebagai suatu kesatuan mempunyai ciri-ciri, normal, semboyan, dan tata cara sendiri. Pemerintah dalam segi-seginya yang tertentu tidak dapat melepaskan diri dari pada hal-hal yang oleh kesatuan itu dipandang sebagai hal yang suci. Dalam beberapa masyarakat tertentu, negara dan gereja adalah satu atau sangat rapat hubungannya. Bahkan, jika gereja dan negara secara resmi terpisah atau jika agama dinyatakan terlarang oleh negara, dalam hal ini, pemerintah telah memperoleh secara resmi sifat yang suci (nasionalisme sering dipandang sebagai suatu agama sekuler).

Pendekatan ini membantu untuk memahami sifat *public* dari fungsi pemerintah yang tertentu, misalnya fungsi peradilan, pengedaran dan pengawasan mata uang, penyelenggaraan hubungan luar negeri, fungsi pertahanan dan keamanan. Lapangan kegiatan semacam ini merupakan lapangan yang dimonopoli oleh pemerintah, yang mempunyai dasar hukum, lambang-lambang, dan tata cara tertentu. Seorang warga negara yang menceburkan diri ke dalam setiap kegiatan semacam ini, jadilah ia pejabat *public* (*public official*)

yang diharapkan untuk menonjolkan peranan baru yang akan memberikannya *prestise* dan kegiatan-kegiatan khusus dalam rangka syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang telah digariskan.

Telah kita nyatakan bahwa konsep "tindakan yang rasional" (*rational action*) sangat bermanfaat dalam usaha kita untuk memberi definisi pada administrasi. Di samping itu, untuk maksud yang sama, kita juga dapat mempergunakan konsep analisis struktural-fungsional. Dengan konsep analisis struktural-fungsional, dapat dikonstruksikan model sistem administrasi sebagai suatu tipe yang umum.

2. *Penjelasan dengan menggunakan konsep kebudayaan*

Dalam ilmu-ilmu sosial, terutama antropologi dan sosiologi, yang dimaksud dengan kebudayaan ialah keseluruhan kompleks keyakinan dan cara hidup masyarakat. Untuk menjelaskan pengertian *public*, mari menganalisis unsur-unsur pengertian dalam konsep kebudayaan, yaitu sebagai berikut. *Keyakinan* adalah keseluruhan ide yang dianut dan dihormati, umpamanya agama, pemerintah, ilmu filsafat, seni, dan tata cara pergaulan. *Cara hidup* adalah pola-pola tindakan yang berhubungan dengan soal kebiasaan makan, pakaian, perumahan, cara-cara perkawinan, pemeliharaan anak, hiburan, pernyataan estetis, dan sebagainya. Konsep ini menunjukkan bahwa ada hubungan yang erat antara keyakinan dan cara hidup, misalnya ada hubungan antara ide tentang seni dan cara melahirkan ide-ide estetika. Konsep ini menyatakan selanjutnya bahwa berbagai ide dan cara hidup itu merupakan suatu sistem, artinya ada hubungan saling bergantung sehingga jika terjadi perubahan pada salah satu bagiannya, akan berdampak pada bagian-bagian yang lain. Misalnya diintroduksinya senjata api dan kuda ke dalam kebudayaan bangsa primitif pasti akan memengaruhi pula gaya pernyataan seninya dan kebiasaan dalam perkawinan.

Perbedaan konsep ini dan konsep analisis struktural-fungsional bahwa konsep kebudayaan menitikberatkan pada keragaman pengalaman-pengalaman manusia, sedangkan konsep struktural-fungsional menekankan pada pola-pola

pengalaman manusia yang ajeg. Konsep kebudayaan menunjukkan pada adanya daya perubahan manusia dan masyarakat, dan hal inilah yang menimbulkan pertentangan yang abadi dengan konsep struktural-fungsional. Pertentangan yang terjadi terus-menerus antara kedua konsep itu tidak berarti bahwa kedua konsep itu tidak berarti sama sekali. Kedua konsep itu sebenarnya tidak bertentangan; dalam analisis-analisis mengenai lapangan sosial yang luas, kedua konsep saling melengkapi.

Analisis struktural-fungsional menyediakan alat-alat untuk pembahasan gejala-gejala yang ajeg, sedangkan konsep kebudayaan menyediakan alat-alat untuk pembahasan gejala-gejala yang selalu berubah-ubah. Pandangan yang terdapat di kalangan para siswa administrasi yang menganggap bahwa administrasi adalah administrasi di bagian dunia mana pun ia berada, merupakan intuisi belaka; pandangan semacam ini banyak ditekankan dalam literatur-literatur tentang administrasi di Amerika. Jika makin maju dalam mempelajari administrasi, mereka akan menyadari bahwa ada perbedaan yang penting antara berbagai sistem administrasi yang terdapat di dunia ini. Perbedaan ini disebabkan oleh perbedaan tempat, tugas, keadaan lingkungan, dan adat kebiasaan tempat sistem administrasi hidup atau berjalan.

Kini, yang menjadi persoalan ialah mencari perbedaan antara administrasi privat di satu pihak dan *public administration* di pihak lain. Dalam hal ini, hendaknya kita bertindak berhati-hati. Perbedaan yang berlaku dalam suatu negara atau tradisi kebudayaan jangan dianggap berlaku pula terhadap negara atau tradisi kebudayaan lain. Kecenderungan penulis-penulis Amerika untuk membuat generalisasi tentang *public administration* yang berlaku dalam masyarakat yang menganut sistem demokrasi liberal tidak dapat dibenarkan ditinjau dari definisi *public administration* yang telah dikemukakan dalam buku ini. Suatu generalisasi *administration* yang tepat tidak boleh dipengaruhi oleh hal-hal yang spesifik berlaku dalam masyarakat tertentu, seperti dasar hukum dan pertanggungjawaban dari tindakan administratif, keadilan dalam masyarakat, tepat-tidaknya tujuan yang diambil,

kebijaksanaan keuangan, dan seterusnya. Kita tidak perlu menjadi ahli dalam perbandingan administrasi (*comparative administration*) untuk menyatakan betapa sempitnya pendapat itu.

Konsep kebudayaan ini ditambah dengan pengetahuan tentang kebudayaan yang berlaku memungkinkan kita untuk memahami administrasi dalam lingkungan masyarakat tertentu dalam hubungannya dengan faktor-faktor yang mengelilingi serta memengaruhinya, misalnya teori-teori politik, sistem pendidikan, perbedaan kelas dan kasta, teknologi, ekonomi, dan seterusnya. Hal ini memungkinkan untuk memahami administrasi dalam hubungannya dengan lingkungannya dan perbedaan antara berbagai sistem administrasi, suatu hal yang tidak mungkin jika hanya membatasi diri pada analisis *public administration* yang umum. Karena, unsur-unsur kebudayaan itu berbeda-beda antara satu masyarakat dan masyarakat lainnya, antara satu daerah dan daerah lainnya dalam lingkungan masyarakat, terdapat pula perbedaan dalam sistem administrasinya sebagai sistem tindakan rasional yang kooperatif. Administrasi merupakan bagian dari kebudayaan dalam keseluruhannya sehingga administrasi tidak hanya dipengaruhi, tetapi juga memengaruhi. Sebagai suatu rangkaian tindakan rasional yang kooperatif, di samping menimbulkan perubahan, administrasi juga mengawasi perubahan itu. Administrasi dapat dianggap sebagai hasil ciptaan manusia yang penting dan dipergunakan oleh manusia yang beradab untuk memelihara dan membina kebudayaannya. Tujuannya memperoleh stabilitas dan dinamika dalam kehidupan dengan mengingat batas-batas pengetahuan mereka.

B. Public Administration

Pokok-pokok pikiran yang diberikan oleh analisis struktural-fungsional dan konsep kebudayaan tidak memungkinkan untuk memberikan definisi terhadap istilah *public administration* secara tepat. Walaupun demikian, kedua konsep itu telah membantu untuk memahami makna dan implikasi istilah *public*. Kedua analisis itu menjelaskan mengapa *public administration* mempunyai

beberapa aspek yang umum dan mencakup; juga menjelaskan mengapa batas-batas perbedaan antara *public administration* dan administrasi privat berbeda-beda antara satu tempat dan tempat lain; mengapa istilah *public* berbeda-beda antara satuan kebudayaan ini dan satuan kebudayaan itu. Lebih lanjut, kedua konsep ini menyatakan secara tegas dan jelas tentang ciri “dunia administrasi”, yaitu kesamaan dalam keragaman serta keragaman dalam kesamaan.

Apakah *public administration* suatu seni atau ilmu terserah pada arti dan tekanan yang diberikan orang kepadanya. Jawaban itu juga dipengaruhi oleh jenis *public administration*, yang manakah yang dimaksud, apakah sebagai suatu disiplin atautkah sebagai kegiatan atau proses?

Rangkaian tindakan yang rasional dan diteruskan sebagai suatu tindakan yang dipertimbangkan secara teliti untuk merealisasikan tujuan tertentu merupakan inti dari *public administration*, baik sebagai suatu studi atau disiplin, maupun sebagai proses atau kegiatan yang dimaksudkan untuk merealisasikan tujuan tersebut secara maksimal. Keduanya sering berpadu dan sukar dipisahkan karena pada hakikatnya, studi juga merupakan bentuk tindakan.

Administrasi merupakan rangkaian kerja sama manusia yang mempunyai derajat rasionalitas yang tinggi. Ukuran ada atau tidaknya kerja sama merupakan akibat yang ditimbulkan tidak akan ada jika kerja sama itu tidak ada. Nilai derajat rasionalitas yang tinggi terletak pada kenyataan bahwa kerja sama manusia mempunyai perbedaan dalam efektivitasnya untuk mengejar tujuan, baik tujuan yang resmi, tujuan pemimpin maupun tujuan bersama.

Ciri sistem administrasi ditunjukkan oleh istilah “organisasi” dan “manajemen”. Kedua pengertian itu dikiaskan sebagai anatomi dan fisiologi dalam ilmu biologi. Organisasi adalah struktur hubungan manusia yang terjadi berdasarkan wewenang dan secara wajar dalam suatu sistem administrasi.

Manajemen adalah rangkaian tindakan yang ditujukan untuk mencapai suatu kerja sama yang rasional dalam sistem administrasi. Makna *public* dapat ditemukan dengan mempergunakan berbagai

cara dengan faedahnya sendiri. Untuk maksud-maksud tertentu, misalnya penentuan yang sederhana tentang status hukum sistem administrasi akan memberikan jawaban tentang apakah *public* itu. Akan tetapi, untuk maksud yang lebih luas, penting untuk melampaui batas-batas ilmu *public administration* sebagai yang lazim dipelajari; perlu digunakan alat dan konsep yang berasal dari lapangan ilmu lain, misalnya sosiologi dan antropologi. *Analisis struktural-fungsional* memberikan sumbangannya berupa usaha mencari pengertian *public* yang umum berlaku di dalam semua masyarakat. Sebaliknya, konsep kebudayaan mencari keragaman pengertian *public* yang berbeda dari masyarakat yang satu dengan masyarakat lainnya, khususnya keragaman administrasi dalam suatu masyarakat.

Pentingnya tindakan yang tidak rasional, dalam usaha untuk menjelaskan secara singkat apakah *public administration* itu, kita telah berhasil membuat suatu model *public administration* yang sederhana. Banyak konsep penting dalam *public administration* telah kita lalui tanpa pembahasan, sedangkan konsep-konsep yang telah dibahas secara singkat akan dijelaskan kembali.

Pada pokoknya, model yang telah kita buat lebih menekankan pada tindakan-tindakan yang rasional sehingga dapat memberikan kesan keliru tentang luas pengertian dan peranan rasionalitas (sebagaimana dalam definisi) yang mungkin dalam kehidupan manusia. Patut menjadi perhatian, bahwa konsep “tindakan yang rasional” pada saat ini dianggap sebagai landasan studi dan praktik administrasi. Akan tetapi, arti penting yang telah diberikan pada tindakan rasional, harus disempurnakan dengan pengetahuan dan penghargaan atas nilai-nilai yang nonrasional. Telah menjadi pendapat umum saat ini bahwa di kalangan siswa administrasi angkatan lama terdapat anggapan (aliran) yang sangat mengagung-agungkan konsep tindakan rasional tersebut. Sebagai akibatnya, mereka melebih-lebihkan potensi yang terdapat dalam diri manusia untuk melakukan tindakan-tindakan yang rasional.

Banyak aliran yang terdapat dalam psikologi modern memberi arti penting sering berlebih-lebihan pada komponen irasional yang terdapat di dalam jiwa manusia, misalnya peranan “reaksi

bersyarat" (*conditioned response*) emosi yang terdapat dalam diri manusia, dan "keadaan bawah sadar". Sebagian besar tingkah laku manusia dalam masyarakat untuk memilih tujuan yang akan dicapainya serta menentukan alat-alat untuk melaksanakan tujuan itu, dilakukan secara tidak sadar. Hal ini tidak berarti bahwa tingkah laku manusia tidak mempunyai tujuan sama sekali, atau tujuan itu tidak dipandang penting; juga tidak berarti bahwa tujuan yang ditentukan secara tidak sadar itu tidak benar atau tidak mempunyai arti apa-apa dibanding dengan tujuan yang ditentukan secara sadar. Misalnya, tujuan manusia untuk mempertahankan hidupnya dianggap sebagai tujuan utama, padahal seorang bayi yang merengek-rengok minta makan tidaklah menyadari tujuan tindakannya itu. Sesungguhnya, walaupun istilah-istilah semacam *sadar* dan *tidak sadar* atau *sengaja* dan *menurut keadaan* menunjukkan dua lapangan kelakuan manusia yang berbeda, batasnya tidak tajam; tetapi hanya menyatakan tentang perbedaan tingkatan kesadaran antara alat dan tujuan.

Kesan umum yang diberikan oleh para psikolog, antropolog, dan sosiolog kepada siswa administrasi tentang persoalan nonrasional adalah sebagai berikut. Suatu organisasi administrasi mempunyai lingkungan internal dan eksternal yang sebagian besar bersifat tidak rasional, setidak-tidaknya yang berhubungan dengan tujuan formal organisasi administrasi. Tujuan manusia menceburkan diri ke dalam lingkungan organisasi administrasi bukan satuan-satuan kekuatan yang abstrak atau alat-alat mati yang dapat dipergunakan begitu saja. Mereka menampakkan diri sebagai pendukung suatu kebudayaan serta tabiat dengan watak pribadinya masing-masing. Mereka berasal dari lingkungan kehidupan kelembagaan yang unik, misalnya dari lingkungan keluarga, gereja, perkumpulan, serikat buruh, dan seterusnya, yang semua itu berada di luar lingkungan organisasi administrasi; dan di dalam lingkungan administrasi itu, mereka masih tergabung lagi dalam berbagai kelompok dengan sifat-sifat dan dasar tujuan tertentu, misalnya persahabatan, klik dan seterusnya yang bergerak melampaui batas-batas garis organisasi administrasi yang formal, kadang-kadang mengaburkan, kadang-kadang menerangi, dan kadang-kadang menghilangkan garis-garis organisasi tersebut.

Para siswa administrasi lambat laun akan menyadari adanya faktor-faktor yang tidak rasional yang hidup dalam lingkungan dan memengaruhi administrasi. Mereka telah memperluas dasar-dasar studinya dan memasukkan ke dalamnya berbagai buah pikiran yang pada mulanya diabaikan atau tidak dihiraukannya. Akan tetapi, tujuan "rasionalitas" belum dilepaskan, bahkan ditempatkan pada suatu perspektif yang baru. Dalam perspektif yang baru ini terlihat kecenderungan untuk mencapai rasionalitas dibutuhkan pengertian dan penghargaan atas faktor-faktor yang tidak rasional. Sebagian perspektif yang baru ini merupakan penjelmaan dari ucapan Bacon: "*Nature to be commanded must be obeyed*" (Untuk menguasai alam, ia harus dipatuhi). Faktor-faktor nonrasional tersebut jangan diartikan sebagai kekuatan yang bertentangan dengan tujuan-tujuan formal dari organisasi seperti dinyatakan di dalam definisi, tetapi justru faktor-faktor nonrasional tersebut, jika dipahami dapat diarahkan untuk merealisasikan tujuan organisasi formal. Memang, mereka merupakan sumber yang menguntungkan dan merugikan. Demikianlah persaingan pribadi dapat disalurkan sebaik-baiknya sehingga bukan merupakan kerugian, melainkan dapat membantu untuk mencapai tujuan. Sebagian dari perspektif yang baru tersebut merupakan reorientasi filosofis dan psikologis seperti pada kata *respect*. Siswa administrasi kini tidak lagi akan bertindak gegabah dengan meredusir masalah manusia dengan diagram-diagram dan peraturan-peraturan yang mati. Beberapa di antara mereka, yang walaupun melepaskan hasrat dan perjuangan mereka untuk mencapai tingkatan rasionalitas yang lebih tinggi dari yang telah dicapai kini, cenderung untuk berkata bahwa rasionalitas yang sempurna bukan semata-mata tujuan hidup manusia; bahwa suatu dunia dalam segala sesuatu berjalan menurut tata aturan serta dapat diduga sebelumnya, ketika tiada ruangan bergerak untuk pernyataan spontanitas, ketercengangan dan emosi, adalah dunia yang menjemukan dan tidak diinginkan.

Keterangan beberapa catatan penting (*footnotes*) tentang *public administration*.

1. Di samping perbedaan antara "ilmu" dan "seni", masih ada lagi perbedaan lain, yaitu perbedaan antara "ilmu pengetahuan murni" dan "ilmu pengetahuan normatif" atau antara "ilmu

pengetahuan teoretis” dan “ilmu pengetahuan praktis”. Perbedaan ini penting artinya dalam penggunaan. Hal itu akan dibicarakan belakangan di dalam hubungannya dengan positivisme logis. Penjelasan lebih lanjut lihat buku Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: a Study of Decision Making Processes in Administrative Organization* (New York, The Macmillan Co, 1947), Appendix.

2. Kata ini penting dan sulit. Salah satu sumber kesulitannya bahwa rangkaian tindakan tertentu dapat memberi hasil yang diinginkan berdasarkan alasan-alasan yang keliru. Demikianlah, tindakan-tindakan yang terlarang berdasarkan takhayul ternyata kadang-kadang benar menurut ilmiah, tetapi keterangan-keterangan di dalam kedua sistem penafsiran tersebut sangat berbeda. Sumber kesulitan lainnya telah dibahas ketika memperbincangkan pengertian manajemen. Lihat buku *Politics, Economics, and Welfare* (New York, Harper & Brothers, 1953) oleh Robert A. Dahl dan Charles E. Lindblom untuk pembicaraan tentang berbagai bentuk kerja sama yang rasional.
3. Perbedaan antara *maksud* dan *fungsi* sering diadakan orang berkenaan dengan pembahasan masalah ini. Dahl dan Lindblom memakai ide pencapaian tujuan *netto* dalam hubungan dengan masalah tujuan yang serba jamak. Apakah yang dimaksud dengan pengertian “rasionalitas”? Bagaimana caranya menentukan suatu tindakan lebih rasional daripada tindakan lainnya? Pertanyaan pertama lebih mudah dijawab daripada pertanyaan kedua. Suatu tindakan dikatakan rasional jika tindakan itu dirancang secara teliti dengan maksud mencapai tujuan yang sebesar-besarnya dengan anggapan bahwa hanya ada satu tujuan (dan ini memang yang umum). Jika lebih dari satu tujuan, tindakan disebut rasional jika tindakan itu dirancang dengan teliti untuk mencapai tujuan *netto* yang sebesar-besarnya.
4. Kias ini dimaksudkan sebagai alat pengantar dan hendaknya diartikan demikian. Definisi tentang organisasi dan manajemen tidak menunjuk pada keseluruhan pengertian anatomi dan fisiologi secara keseluruhan. Dalam hubungan ini perbedaan antara “pola” dan “konsekuensi” atau antara “bentuk-bentuk statis” dan “bentuk-bentuk dinamis” yang terkenal dalam ilmu sosiologi tidak menjadi perhatian kita.

C. Pengertian Administrasi Negara

Menurut Dimock dan Dimock (1992: 19), administrasi negara merupakan bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan lebih luas, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari satu keluarga hingga Perserikatan Bangsa-Bangsa disusun, digerakkan, dan dikemudikan. Administrasi negara juga merupakan bagian ilmu politik yang mempelajari penentuan kebijaksanaan negara dalam suatu proses. Oleh sebab itu, sebagai suatu ilmu yang diperoleh dari kedua ilmu pengetahuan ini, administrasi negara menghendaki dua macam syarat jika hendak dipahami. *Pertama*, perlu mengetahui sesuatu mengenai administrasi umum. *Kedua*, harus diakui bahwa banyak masalah administrasi negara timbul dalam kerangka politik.

Selanjutnya, Dimock dan Dimock (1992: 20) menambahkan bahwa administrasi negara adalah ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Oleh sebab itu, ilmu administrasi negara tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah, tetapi juga bagaimana melakukannya. Sejalan dengan pendapat di atas, Thoha (1997: 10) mengemukakan bahwa ilmu administrasi negara diturunkan dari ibu administrasi dan ayah politik. Dengan demikian, pengetahuan administrasi yang diterapkan dalam kegiatan politik atau negara atau pemerintahan itulah administrasi negara.

Robbins (1983: 9) mengemukakan bahwa *administration in the universal process of vilocioncy getting activities completed with and through other people* (administrasi adalah keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dan melalui orang lain).

Waldo (1996: 17) mendefinisikan administrasi negara sebagai organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, administrasi negara merupakan seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara. Pada sisi lain, Pffiner dan Presthus seperti dikutip Pamudji (1985:21) mendefinisikan administrasi negara sebagai berikut:

"in sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, and compassing innumerable skills and techniques which give order and purpose to the efforts to large number of people."

Siagian (1994: 3) memberikan pengertian bahwa administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan dua orang atau lebih, yang terlibat dalam bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya. Sementara itu, Handayani (1996: 2) mendefinisikan administrasi sebagai berikut:

"a process common to all group effort public or private, civil or military, large scale or small scale...", yaitu suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil, dan sebagainya.

Simon (dalam Handayani, 1996: 1) memberikan definisi sebagai berikut: *Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*, yaitu kegiatan kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama. Hal senada dikemukakan Tjokroamidjojo (1995: 3) bahwa ilmu administrasi adalah ilmu mengenai kerja sama manusia dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu. Secara khusus, Ramto (1991: 27) mengemukakan bahwa pengertian administrasi mencakup proses penentuan arah, tujuan, atau sasaran dan norma-norma atau cara-cara untuk mencapainya berupa kebijaksanaan atau program yang bersifat menyeluruh.

Tread (dalam Silalahi, 1989: 10) mengemukakan *"Administration is conceived as the necessary activities of these individuals (executives) in an organization who charge with ordering, forwarding, and facilitating the associate efforts of group of individuals brought together to realize certain defined purpose"* (Administrasi meliputi kegiatan individu dalam suatu organisasi yang bertugas bekerja sama sekelompok individu untuk merealisasikan tujuan yang ditentukan).

White (dalam Silalahi, 1989: 10) menyatakan, *"Administration is the process common to all groups efforts, public or private, civil or military, large scale or small scale..."* (Administrasi adalah proses yang umumnya dijumpai di semua kegiatan kelompok, baik publik maupun privat, sipil atau militer, dalam ukuran besar atau kecil).

Konsep paling baik untuk menjelaskan administrasi negara adalah konsep administrasi negara sebagai suatu proses. Dimock (Pamudji, 1995: 31) mengemukakan, *"A process, it is all the steps taken between the turn in enforcement agency assumes jurisdiction and the lost brick is placed"* (sebagai proses administrasi negara meliputi semua langkah yang diambil di antara saat badan pelaksanaan menerima kewenangan dan saat batu terakhir diletakkan). Dengan demikian, sebagai suatu proses, administrasi negara meliputi seluruh kegiatan mulai saat menentukan tujuan yang akan dicapai sampai pada penyelenggaraan mencapai tujuan tersebut.

Apa yang dinamakan atau disebut *administrasi negara* dalam ilmu pengetahuan mempunyai beberapa arti, bergantung pada segi pandangannya.

Di atas telah diberikan definisi kerja secara singkat mengenai administrasi negara. Secara lengkap, seperti telah diuraikan di awal bab, administrasi negara mempunyai tiga pengertian pokok, yaitu:

1. administrasi negara sebagai fungsi/tugas pemerintah,
2. administrasi negara sebagai aparat/aparatur pemerintah,
3. administrasi negara sebagai proses teknis pengerjaan.

Dalam buku ini, ketiga arti tersebut dipergunakan secara silih berganti, bergantung pada konteks kalimatnya. Administrasi negara sebagai fungsi atau tugas pemerintah merupakan salah satu di antara lima tugas/fungsi pemerintah, yang terdiri atas:

1. menegakkan persatuan dan kesatuan nasional (bangsa, nasional) dan teritorial (wilayah kedaulatan);
2. mengembangkan kebudayaan nasional di atas kebudayaan kesukuan dan kedaerahan;
3. pemerintahan:
 - a. pengaturan-perundangan,
 - b. pembinaan masyarakat negara,
 - c. kepolisian,
 - d. peradilan,
4. administrasi negara;
5. bisnis atau niaga (nonkomersial dan komersial). Bisnis nonkomersial adalah bisnis tanlaba atau nirlaba, bisnis yang tidak mengejar laba. Bisnis komersial mengejar laba (*profit making business*).

Istilah pemerintah mempunyai tiga arti, yakni:

1. pemerintah sebagai wakil (yang mewakili) negara;
2. pemerintah sebagai pimpinan harian negara, menjalankan pimpinan yang disebut pemerintahan, terdiri atas pemerintahan politik dan administratif (= administrasi);
3. pemerintah sebagai setiap jabatan (dan keseluruhan jabatan) yang berwajib dan berwenang menegakkan serta mempergunakan wibawa dan kekuasaan negara.

Dalam arti yang kedua dan ketiga, pemerintah menjalankan pemerintahan, terdiri atas pemerintahan politik (= pemerintahan eksekutif, pemerintahan dalam arti terbatas) dan pemerintahan administratif, pelaksanaan teknis nonpolitik (= administrasi negara). Menjalankan pemerintahan (dalam arti terbatas dan politik) berarti:

1. membuat dan menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan atau sifat undang-undang. Undang-undang adalah setiap peraturan atau ketentuan yang dirumuskan secara umum, abstrak, impersonal, dan imperatif, artinya bersifat memaksa dan tidak dapat dilawan oleh siapa pun,
2. melakukan pembinaan terhadap masyarakat negara (melakukan penertiban, pemanggilan, pendidikan, penyuluhan, dan sebagainya tanpa memandang orang per orang);
3. menjalankan kepolisian (= bertindak langsung terhadap setiap pelanggar undang-undang tanpa pandang bulu);
4. melakukan peradilan (= menyelesaikan persengketaan hukum, atau membentuk badan pengadilan untuk itu).

Dalam menjalankan pemerintahan tersebut, pemerintah mengambil bermacam-macam keputusan yang bersifat politik (mengandalkan kekuasaan negara) dalam berbagai bentuk, yang satu sama lain bergantung pada materi dan tujuannya: peraturan, strategi, *policy*, rencana, *budget*, instruksi, perintah, dan sebagainya. Keputusan-keputusan pemerintah tersebut bersifat dan berlaku secara umum, artinya tidak ditujukan kepada atau terhadap seseorang atau badan atau kasus tertentu, melainkan bersifat aturan (*rule*) atau prinsip umum atau ketentuan umum. Hal ini karena bertujuan memecahkan masalah atau menangani urusan kepentingan umum, baik kepentingan negara maupun kepentingan

masyarakat umum. Keputusan (kehendak) pemerintah tersebut dijalankan/ diselenggarakan oleh administrasi negara. Administrasi negara pada hakikatnya, seperti yang telah diuraikan di atas, adalah pemerintahan yang bersifat pelaksanaan kehendak pemerintah secara teknis administratif dan pada prinsipnya bersifat nonpolitik (tidak hendak menunjukkan dan mempergunakan kekuasaan negara, melaksanakan pada prinsipnya hendak melayani masyarakat sesuai dengan hukum atau perundang-undangan yang berlaku), disingkat menjadi pemerintahan administratif atau administrasi (negara).

Menjalankan administrasi negara, artinya menjalankan dan melaksanakan keputusan pemerintah, pada saat ini tidaklah mudah karena:

1. negara modern masa kini merupakan organisasi modern yang serba kompleks: sosial, budaya, politik, yuridis, ekonomis, teknis;
2. masyarakat masa kini, apalagi masyarakat campuran dan transisional seperti masyarakat Indonesia, menghendaki administrasi negara yang bermutu profesional (objektif, beretos, dan memenuhi syarat-syarat teknis yuridis yang tinggi). Negara modern merupakan organisasi modern, artinya organisasi yang berorientasikan produksi, produktivitas, dan efisiensi.

Dari segi ilmu administrasi, administrasi negara adalah administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah, melalui perundang-undangan dan dalam bentuk hukum publik lain. Oleh karena itu, bersifat publik atau kenegaraan.

Untuk tujuan-tujuan yang bersifat publik berlaku hukum publik, dan administrasi negara juga bersifat administrasi publik. Publik berarti "kenegaraan", ada hubungannya dengan perikehidupan dan status negara. Karena itu, administrator negara mempunyai status (hak, kewajiban, dan tanggung jawab) lain seorang administrator privat yang hanya tunduk kepada hukum privat (terutama hukum perdata, hukum dagang, dan sebagainya).

Seorang administrator privat (swasta atau nonswasta) tidak bertanggung jawab kepada (seorang pejabat) pemerintah, tetapi kepada seorang atau badan privat juga, artinya hubungannya tunduk kepada dan diatur oleh hukum privat.

Suatu negara modern merupakan badan hukum publik dan badan hukum privat, pemerintah negara modern harus mengadakan ikatan-ikatan keperdataan dengan pihak-pihak hukum privat dan dapat juga bertindak sebagai badan hukum privat, misalnya mengadakan berbagai kontrak jual beli, sewa-menyewa, dan sebagainya. Jika pemerintah (hendak) berbuat sebagai badan privat, dia benar-benar harus mendudukkan dirinya secara yuridis sejajar dengan pihak yang dihadapinya, dan terhadap tata hubungan yang terjadi berlaku hukum privat. Dalam hal adanya konflik atau persengketaan, pemerintah harus tunduk kepada putusan hakim pengadilan privat (perdata), dan tidak boleh bersikap sebagai penguasa negara, sampai perkaranya selesai. Pemerintah yang sedang berbuat sebagai badan privat harus menanggalkan kekuasaannya terhadap urusan yang bersangkutan dan bersikap secara sama derajat (*equal*) terhadap pihak lain. Itulah peraturan permainan (*rules of the game*) dalam kehidupan privat dalam negara atau dunia modern.

Dalam kehidupan hukum privat modern, segala sesuatunya diselesaikan menurut aturan hukum, dan tidak menurut aturan kekuasaan, apalagi aturan adu kekuatan atau kekerasan yang merupakan salah satu ciri khas masyarakat biadab. Misalnya, dalam menjalankan tugas/fungsi bisnis, pemerintah harus mendudukkan dirinya sebagai badan privat, dan mempergunakan serta tunduk pada hukum privat yang berlaku.

Dalam hal administrasi negara, pemerintah berkedudukan dan mendudukkan dirinya sebagai badan publik, memimpin dan memberi perintah serta petunjuk kepada administrasi negara, serta mempergunakan dan tunduk pada hukum publik, khususnya hukum tata negara (*constitutional law, staatsrecht*) dan hukum administrasi negara (*administrative law, administratief recht*, Vide Jilid VII).

Secara historis, administrator sebenarnya berarti pembantu, pelaksana perintah majikan (Vide Jilid I dan II). Dalam administrasi niaga atau bisnis komersial yang menjadi majikan administrator (= direktur, direksi, *board of management, raad van bestuur*) adalah rapat umum pemegang saham yang diwakili oleh dewan komisaris (*board of directors, raad van commissarissen*) atau oleh pengusaha (*entrepreneur, onder-nemer*).

Dalam administrasi negara, yang menjadi majikan adalah pemerintah yang mewakili negara, dan menjadi pimpinan harian negara.

Dalam menjalankan pimpinan dan pengendalian organisasi, administrator mempunyai beberapa fungsi/tugas. Setiap administrator mempunyai tujuh tugas, fungsi, kewajiban, dan tanggung jawab kepada majikan atau "pemilik" organisasi, yakni:

1. membuat organisasi yang dipimpinya selalu berada dalam keadaan mampu untuk memproduksi, menghasilkan segala yang menjadi misinya;
2. selalu peka terhadap masyarakat yang harus dilayani, membuat segala apa yang dapat dihasilkan diketahui oleh masyarakat yang berkepentingan (fungsi *public relations* atau hubungan masyarakat), dan hasilnya benar-benar memenuhi kebutuhan real dari para warga masyarakat yang bersangkutan;
3. secara terus-menerus mengembangkan teknologi guna meningkatkan mutu kerja, mutu sumber daya, mutu produk, dan sebagainya;
4. mengurus kebutuhan finansial, belanja dan biaya, mengurus modal kekayaan, barang-barang dan alat-alat, inventaris, investasi, dan sebagainya;
5. membuat sistem dan laporan pertanggungjawaban sumber-sumber daya yang dipergunakan (personal, finansial, materiil);
6. mengembangkan dan memelihara sistem keamanan personal, orang, barang, dan materiil yang seefektif-efektifnya;
7. menjalankan administrasi sebaik-baiknya.

Oleh karena itu, perlu dibedakan antara administrasi dalam arti luas yang mencakup kesemua (tujuh) tugas dan fungsi administrator, dan administrasi dalam arti terbatas yang hanya mengenai fungsi yang ketujuh, yakni fungsi administrasi.

Ilmu administrasi dalam arti luas mencakup;

1. ilmu administrasi produksi,
2. ilmu administrasi marketing (termasuk *public relations*),
3. ilmu administrasi riset dan pengembangan teknologi,
4. ilmu administrasi finansi,
5. ilmu administrasi informatika,
6. ilmu administrasi sekuriti,
7. ilmu administrasi organisasi.

Dalam praktiknya, tidak ada sistematika ilmu administrasi seperti yang digambarkan di atas karena tidak praktis bagi keperluan studi dan pendidikan. Dalam buku ini, titik berat bahasan diletakkan pada ilmu administrasi dalam arti terbatas, yakni ilmu administrasi organisasi atau ilmu administrasi badan korporat. Sistematis ilmu administrasi organisasi, selanjutnya disingkat ilmu administrasi, adalah sebagaimana di bawah ini, yaitu:

1. ilmu administrasi;
2. ilmu pimpinan;
3. ilmu organisasi;
4. ilmu informatika;
5. ilmu manajemen;
6. ilmu operasi.

Seorang administrator harus menguasai ilmu administrasi dalam arti luas dan tidak hanya administrasi dan manajemen yang bersifat terlampau terbatas.

D. Pokok-pokok Administrasi Negara

Untuk pendekatan secara teoretis, Ramto (1991: 29-31) menjelaskan bahwa administrasi negara membahas masalah-masalah yang menyangkut asas-asas:

1. dasar administrasi negara (*principles of public administration*);
2. organisasi dari kepegawaian negeri (*civil servant*) yang menjadi prasarana administrasi negara;
3. hukum administrasi negara yang dibutuhkan dalam pengembangan sistem administrasi negara yang tunduk pada hukum.

Secara historis, pendekatan klasik tentang administrasi negara mengalami pergeseran tema pokok dalam perkembangannya, yaitu sebagai berikut.

1. Administrasi negara menyangkut teori birokrasi, yang kemudian berkembang menjadi teori administrasi negara. Perkembangan teori birokrasi terbatas pada konsep organisasi, yang di dalamnya terdapat upaya untuk mengaitkan antara teori organisasi dan teori politik.

2. Teori administrasi negara dalam tema keduanya menyangkut persoalan efisiensi dan *economics of scale*. Hal ini mengandung pengertian bahwa dalam pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat, administrator harus memerhatikan biaya yang harus dikeluarkannya. Dengan kata lain, pemberian pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan dengan biaya serendah mungkin. Semua usaha reformasi ditujukan untuk menekan biaya serendah mungkin, selain tujuan lain berupa tingkat tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, perlakuan adil, dan merata, serta perlunya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kebijaksanaan oleh pemerintah.
3. Tema ketiga teori administrasi negara mengutamakan struktur organisasi secara formal dalam melakukan reformasi administrasi negara. Hal ini menggambarkan kelemahan administrasi negara dapat disempurnakan melalui reorganisasi atas dasar *logical rules* atau asas-asas dasar, antara lain:
 - a. menata kembali departemen dalam kelompok yang sama sesuai dengan tujuannya;
 - b. mengelompokkan kegiatan-kegiatan serupa dalam satu unit;
 - c. menyinkronkan tanggung jawab dengan wewenang;
 - d. membekukan satu komando, artinya hanya ada satu pimpinan untuk setiap kelompok karyawan;
 - e. membatasi jumlah bawahan agar rentang pengawasan menjadi lebih efektif.
4. Tema keempat menekankan pada personal atau kekaryaan yang awalnya didasarkan pada *meritocracy* atau karyawan terbaik untuk jabatan yang tersedia melalui ujian dengan kompetisi ketat, kemudian dikembangkan pada sikap pribadinya, pertimbangan insentif, kualitas kepribadian, dan sikap kerja sama dengan rekan sekerja.
5. Tema kelima dari teori administrasi negara menyangkut masalah anggaran keuangan sebagai alat untuk merencanakan, mengambil keputusan dalam bentuk menentukan prioritas dan dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi.

Sebagai suatu ilmu, administrasi selalu berdasarkan pendekatan dan penelitian ilmiah. Hal ini dikemukakan Silalahi (1989: 75) bahwa administrasi sebagai suatu ilmu juga memiliki sifat-sifat dan landasan pendekatan ilmiah, yaitu:

1. *landasan ontologis*, yaitu ada objek yang diamati dari subjek yang mengamati. Objek yang diamati oleh ilmu administrasi adalah kegiatan dan dinamika kerja sama sekelompok orang yang terorganisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan, sebagai fenomena sosial;
2. *landasan epistemologi*, yaitu metode pendekatan yang digunakan dan bagaimana menerapkan metode ilmiah yang berkenaan dengan cara untuk mengamati sesuatu;
3. *landasan aksiologi*, yaitu tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Dalam hal ini, administrasi yang mengamati dan menjelaskan proses kegiatan dan dinamika kerja sama untuk mencapai tujuan kelompok orang (organisasi, tidak sekadar usaha agar tujuan tercapai, tetapi lebih mengutamakan efisiensi dan efektivitas. Oleh karena itu, ilmu administrasi mengajarkan konsep kerja sama yang efektif dan efisien untuk mencapai tujuan, tidak sekadar berusaha.

Hal-hal penting yang perlu diperhatikan dalam ilmu administrasi negara adalah sebagai berikut.

1. Ciri-ciri administrasi negara

Ciri-ciri administrasi negara menurut Thoha (1997: 43-45) adalah sebagai berikut.

- a. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih urgen dibanding dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua masyarakat dan jika diserahkan atau ditangani oleh organisasi lainnya, tidak akan jalan.
- b. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli atau semimonopoli.
- c. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi negara dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Hal ini memberikan warna legalitas dari administrasi negara tersebut.
- d. Administrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Pelayanan oleh administrasi negara ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
- e. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara sangat bergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.

2. Fungsi administrasi negara

Dalam fungsi kegiatannya, Fayol (dikutip Winardi, 1989:4) memisahkan fungsi administrasi ke dalam lima aspek pokok yang penting, yaitu:

- a. merencanakan;
- b. mengorganisasi;
- c. memimpin;
- d. melaksanakan pengoordinasian;
- e. melaksanakan pengawasan.

Menurut Lepawsky (dalam Silalahi, 1992: 98), administrasi kadang-kadang menunjuk pada kata-kata khusus, baik sebagai manajemen atau organisasi, sehingga sering diterjemahkan menjadi manajemen administratif atau organisasi administratif. Dalam melaksanakan kegiatan administrasi atau manajemen, ada fungsi-fungsi administrasi yang harus dilaksanakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

3. Prinsip-prinsip umum administrasi negara

Simon (1998: 68-69) mengemukakan prinsip-prinsip umum administrasi sebagai berikut:

- a. efisiensi administrasi ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok;
- b. efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengatur anggota-anggota kelompok dalam suatu hierarki wewenang yang pasti;
- c. efisiensi administrasi ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil;
- d. efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan:
 1. tujuan,
 2. proses,
 3. langganan,
 4. tempat

4. Peran organisasi dalam administrasi negara

Kast dan Rosenzweig (1996: 21) memberikan definisi tentang organisasi sebagai berikut:

- a. suatu subsistem dari lingkungannya yang lebih luas;
- b. suatu pengaturan yang berorientasi sasaran orang dengan tujuan;

- c. suatu subsistem struktur orang yang bekerja sama dengan aktivitas terpadu;
- d. suatu subsistem teknik orang yang memakai pengetahuan, teknik peralatan dan fasilitas;
- e. suatu subsistem psikososial orang dalam hubungan sosial;
- f. suatu subsistem manajerial perencanaan semua usaha.

Pandangan tersebut sesungguhnya tidak berbeda, yaitu organisasi sebagai kumpulan orang dan tidak sebagai wadah, yang berarti:

- a. organisasi merupakan penggambaran jaringan hubungan kerja dan pekerjaan yang sifatnya formal atas dasar kedudukan atau jabatan yang diperlukan untuk setiap anggota organisasi;
- b. organisasi merupakan susunan hierarki yang menggambarkan garis wewenang dan tanggung jawab;
- c. organisasi merupakan alat berstruktur permanen yang fleksibel sehingga apa yang terjadi dan akan menjadi organisasi relatif tetap sifatnya dan dapat diperkirakan.

Setiap organisasi dalam skala sekecil apa pun dibentuk dalam rangka mencapai tujuan. Demikian pula, organisasi negara pada dasarnya dibentuk untuk mewujudkan cita-cita bersama di antara masyarakat pada negara tersebut. Artinya negara berkewajiban memberikan pelayanan kepada warganya dalam rangka melaksanakan sebagian tujuan organisasi.

Proses pencapaian tujuan masyarakat yang diwujudkan dalam kegiatan pembangunan tidak terlepas dari kondisi dan isu-isu yang terjadi di lingkungan ekstern. Sebagai organisasi yang bersifat terbuka, organisasi negara senantiasa terpengaruh atau dipengaruhi oleh kondisi lingkungan luar. Secara sistematis, lingkungan ekstern mewarnai arah kebijakan pembangunan. Kondisi ini sekaligus mengindikasikan interdependensi antara masyarakat dan pemerintah dengan situasi lingkungan global, nasional, dan regional.

Dari pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa istilah manajemen dan administrasi semakin mempunyai persamaan, walaupun dalam penerapannya, istilah administrasi banyak digunakan bagi aktivitas atau urusan-urusan negara, sedangkan

istilah manajemen dipergunakan dalam derajat yang lebih luas bagi urusan negara. Hal ini terjadi karena penerapan praktik-praktik manajemen perusahaan yang semakin meningkat di bidang administrasi negara.

Dalam proses administrasi negara dibutuhkan seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur proses pencapaian tujuan negara. Mengenai keterkaitan atau hubungan unsur-unsur dalam proses administrasi negara, salah satu unsurnya, yaitu ekologi pemerintahan mempelajari hubungan antara lingkungan dengan unsur-unsurnya dan hubungan antarunsur sejenis dalam kehidupan dengan alam sekitarnya.

Dalam menjalankan fungsi-fungsi administrasi diperlukan suatu wadah untuk melaksanakan seluruh kegiatan yang telah ditetapkan dalam mencapai tujuan.

5. Peran pemerintah dalam sistem administrasi negara

Peranan pemerintah dalam reformasi birokrasi sebagaimana diungkapkan oleh Osborne, antara lain:

- a. lebih mengarahkan daripada melaksanakan (katalisator);
- b. memberikan kewenangan yang lebih luas kepada masyarakat (fasilitator);
- c. menyuntikkan persaingan yang sehat (motivator);
- d. menghasilkan daripada membelanjakan (enterpreneur);
- e. *public governance*: alokator, distributor, stabilisator *public goods*.

Peranan tersebut dapat diwujudkan antara lain dengan menerapkan beberapa prinsip penataan ulang birokrasi, yaitu:

- a. menciptakan pemerintahan katalistik, yaitu bentuk pemerintahan yang lebih banyak mengarahkan daripada melayani. Dominasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dikurangi dan selanjutnya secara bertahap diserahkan kepada sektor A nonpublik;
- b. pemerintahan adalah milik masyarakat; setiap orang akan bertindak dengan penuh tanggung jawab. Mereka mengontrol lingkungannya sendiri daripada bertindak di bawah kendali atau wewenang orang lain;

- c. pembentukan pemerintah kompetitif, yaitu pemerintahan yang mampu menyuntikkan persaingan. Hal ini memungkinkan pemberi pelayanan bergerak melakukan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat;
- d. jalannya pemerintahan lebih banyak digerakkan misi daripada aturan; rumusan kebijakan, tujuan dan sasaran yang jelas, memberikan kesempatan pada setiap elemen pemberi pelayanan untuk merumuskan sendiri langkah dan aturan teknis pelaksanaannya;
- e. pemerintahan yang berorientasi pada hasil, bukan input atau masukan; Jadikan kinerja bukan semat-mata input atau proses sebagai tolok ukur penilaian dan pendanaan setiap program;
- f. pemerintahan yang berorientasi pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan (rakyat) bukan birokrat; menempatkan rakyat pada kursi pengemudi, ke mana rakyat menunjuk dan mengarahkan, ke sana pelayanan ditujukan;
- g. pemerintah wirausaha, menghasilkan daripada membelanjakan; birokrasi dijalankan dalam perspektif "investasi";
- h. pemerintah antisipatif; lebih baik mencegah daripada mengobati;
- i. membangun pemerintahan desentralisasi, dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja.

6. Proses administrasi negara sebagai proses politik

Proses administrasi sebagai proses politik seperti dikemukakan oleh Dimock (1996: 40), merupakan bagian dari proses politik suatu bangsa (*the administration process is an integral part of the political process of nation*). Hal ini bisa dipahami karena berdasarkan perkembangan paradigma administrasi, administrasi publik berasal dari ilmu politik, yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (Suradinata, 1993: 33).

Dalam konteks politik, administrasi publik sangat berperan dalam perumusan kebijakan negara seperti dikemukakan Nigro dan Nigro (1980: 14): "Administrasi publik mempunyai suatu peranan yang sangat penting dalam perumusan kebijakan negara sehingga merupakan bagian dari proses politik (*Public administration has an important role in the formulation of public policy and is thus part of the political process*)."

Dengan demikian, administrasi publik dipandang sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara. Henry (1975: 3) menyatakan bahwa pada bagian yang penting di abad ke-20, birokrasi pemerintah telah menjadi ajang perumusan kebijakan negara dan penentu utama ke mana negara itu akan dituju (*for the latter part of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this country is going*).

Adapun tentang terminologi tentang kebijakan publik, para pakar administrasi menggunakan istilah yang berbeda-beda. Ada yang menggunakan terminologi *public policy* dengan istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik. Kedua istilah tersebut memiliki perbedaan yang mencolok sebab istilah kebijakan mengarah pada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundangan dan keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitikberatkan kepada fleksibilitas suatu kebijakan.

Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan (Gordon, 1982: 51). Hal tersebut memengaruhi perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkupnya mulai mencakup analisis dan perumusan kebijakan (*policy analysis and formulation*), pelaksanaan dan pengendalian pelaksanaan (*policy implementation*) serta pengawasan dan penilaian hasil pelaksanaan kebijakan tersebut (*policy evaluation*) (Kasim, 1994: 12).

Mufiz (1985: 118) menyatakan bahwa elemen pokok administrasi negara adalah setiap organ pemerintah tanpa memandang tingkatannya harus melayani urusan masyarakat. Sejak bertahun-tahun, studi tentang *public service* telah banyak dilakukan, kemudian istilah birokrasi dan birokrat menjadi satu konsep dasar dalam pembahasannya. Birokrasi sebagai satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan serta untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Marx dalam Albrow (1989: 29) merumuskan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk pelaksanaan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

Lebih jauh, Blau dan Page dalam Mufiz (1985: 171) memformulasikan birokrasi sebagai sebuah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar, dengan cara mengoordinasikan secara sistematis pekerjaan banyak orang. Dengan demikian, birokrasi tidak hanya dikenal dalam organisasi pemerintah, tetapi juga pada semua organisasi besar. Oleh karena itu, birokrasi akan ditemui pada setiap bentuk organisasi yang dihasilkan oleh proses rasionalisasi, terutama organisasi pemerintah.

Melihat pola hubungan antara birokrasi dan masyarakat, Alfian dan Syamsudin (1991: 229) membedakan dua kategori orientasi tanggung jawab birokrasi, yaitu orientasi pelayanan dan orientasi pengendalian sosial. Sebagai pelayan masyarakat, birokrasi pemerintah secara profesional harus memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mampu menjamin kepuasan pihak yang dilayani. Bahkan, bila dikaji secara mendalam, status birokrasi pemerintah sebagai belahan pelayan masyarakat, keberadaannya tidak terlepas dari sistem lain yang ada di dalam suatu negara.

Dengan demikian, tugas dan tanggung jawab birokrasi sebagai pelayan masyarakat sangat kuat dan kompleks. Dia harus bertanggung jawab kepada ideologi dan dasar negara, pemerintah, partai politik, hukum dan aturan-aturan kedinasan, etika dan profesi serta kepada masyarakat. Kumorotomo (1992: 135) menyatakan bentuk organisasi adaftif sebagai bentuk organisasi birokrasi pemerintah yang memiliki daya tanggap terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat, yang ciri-ciri pokoknya adalah:

1. berorientasi pada kebutuhan para pemakai jasa;
2. bersifat kreatif dan inovatif;
3. menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang;
4. kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Oleh karena itu, aparaturnya pemerintah harus lebih peka terhadap kebutuhan masyarakat dan tidak membedakan pelayanan antara warga negara yang satu dan warga negara

lainnya, sehingga mampu memberikan pelayanan terbaik. Pelayanan masyarakat menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat atau orang banyak. Thoha (1991: 41) menjelaskan bahwa pelayanan masyarakat merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/ sekelompok orang/institusi tertentu untuk memberikan bantuan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu, dan birokrasi pemerintah merupakan institusi terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan masyarakat.

Dengan demikian, pendekatan administrasi publik Indonesia berhubungan dengan peranan birokrasi pemerintahan, baik dalam tingkat pemerintah pusat maupun tingkat pemerintah daerah. Pengaruh perilaku aparaturnya dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik akan mewarnai budaya organisasi birokrasi, yang akan berpengaruh pada tingkat kinerja birokrasi dalam sistem administrasi publik secara keseluruhan.

Pendekatan administrasi publik sangat berhubungan dengan peranan aparaturnya pemerintah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui aktivitas penyediaan berbagai barang publik dan aktivitas dalam pemberian pelayanan umum, misalnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, perhubungan (transportasi), perlindungan tenaga kerja, pertanian, keamanan, dan sebagainya.

Penyelenggaraan berbagai kegiatan tersebut, pada dasarnya, termasuk dalam kegiatan administrasi publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan. Adanya kesejajaran fungsi antara politik dan administrasi dalam praktik kenegaraan, sehingga politik mempunyai hubungan yang erat dengan administrasi, telah membantah pendapat yang mendikotomikan antara politik dan administrasi sebagaimana dinyatakan oleh Goodnow (dalam Islamy, 1984: 3) bahwa pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda (*two distinct functions of government*), yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi.

Fungsi politik berkaitan dengan pembuatan kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara (*has to do with policies or expressions of the state will*), sedangkan fungsi administrasi adalah yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut (*has to do*

with the execution of these policies). Pada kenyataannya, tidak semua pakar administrasi menyetujui adanya dikotomi antara politik dan administrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Goodnow.

Berdasarkan pernyataan tersebut, peranan birokrasi pemerintah bukan hanya melaksanakan kebijakan negara, melainkan berperan pula dalam merumuskan kebijakan. Peranan kembar tersebut menggambarkan pentingnya administrasi politik dalam proses politik. Secara praktis, tugas birokrasi pemerintah Indonesia merupakan sebagian dari fungsi administrasi publik karena lebih banyak sebagai pelaksana kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan-badan politik melalui mekanisme dan proses politik dalam sistem Demokrasi Pancasila yang telah kita anut.

Dalam konteks perumusan kebijakan, menurut Presthus (dalam Kristiadi, 1994: 24) administrasi publik menyangkut implementasi kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik (*public administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies*). Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa administrasi publik bukan sekadar melaksanakan kebijakan negara, melainkan juga terlibat dalam proses perumusan kebijakan negara dan penentuan tujuan serta cara-cara pencapaian tujuan negara tersebut. Dengan demikian, administrasi publik tidak hanya berkaitan dengan badan-badan eksekutif, tetapi seluruh lembaga negara dan hubungan antarlembaga tersebut. Perumusan kebijakan negara yang semula merupakan fungsi politik telah menjadi fungsi administrasi publik. Hal ini menunjukkan bahwa administrasi publik dalam tingkat operasional birokrasi pemerintah memiliki peran lebih besar, karena tidak hanya terlibat dalam tingkat implementasi kebijakan, tetapi juga dalam perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Peranan administrasi publik dalam proses politik, menurut Islamy (1994: 9) telah semakin dominan, yaitu terlibat dalam proses perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan negara. Dengan kata lain, administrasi publik tidak hanya memainkan peran instrumental, tetapi juga aktif dalam peranan politik. Dengan demikian, perumusan kebijakan negara sangat penting dalam administrasi publik.

Hubungan antara kebijakan administrasi publik dan kebijakan negara, menurut Silalahi (1989: 21) dapat dilihat dari fungsi berikut.

1. Tingkat perumusan haluan negara

Tingkat menunjukkan kelembagaannya sedangkan makna perumusan adalah mencanangkan dan menetapkan lembaga yang berperan sebagai perumusan kebijakan dengan uraian hal-hal berikut:

- a. mempunyai wewenang untuk menetapkan atau menentukan kebijakan (yang harus diikuti oleh pemerintah);
- b. mempunyai wewenang untuk menyatakan kehendak publik dalam bentuk hukum;
- c. secara penuh memegang *political authority*;

2. Tingkat pelaksanaan haluan negara, dalam pengertian administrasi negara sering disebut tingkat administrasi.

Dengan demikian, ada hubungan antara kebijakan negara dan administrasi publik serta keduanya dengan politik karena setiap kehendak politik dapat mendesak masuk dalam kebijakan negara yang digariskan; sedangkan tingkat pelaksanaan kebijakan, yaitu birokrasi sebagai bagian administrasi publik juga dapat mendesak aspirasinya dalam penyusunan kebijakan negara.

Tidak dapat disangkal, perkembangan administrasi sebagai ilmu berkaitan dengan *Revolusi Industri* yang terjadi di Inggris pada abad ke-18 dan kemudian menjalar ke Eropa. Akan tetapi, efisiensi sebagai salah satu revolusi tidak segera memasuki dunia politik dan primordial. Hal ini dapat dimaklumi karena negara-negara Eropa memiliki sumber-sumber yang hampir tidak terbatas di Asia dan Afrika. Akan tetapi, menjelang abad ke-20, di samping pesatnya pertumbuhan penduduk, kemerdekaan mulai timbul di mana-mana. Hal ini menggelisahkan negara penjajah dan tatkala pergolakan politik tercetus di berbagai kota, sumber-sumber di tanah seberang pun terancam. Berbagai perbaikan dalam tata pemerintahan diperlukan, dan ini yang mengundang penerapan asas efisiensi di bidang kenegaraan. Ilmu administrasi negara pun lahirlah.

Dalam buku *Politics and Administration* (1900), Frank J. Goodnow mengungkapkan bahwa ada dua jenis fungsi pemerintah, yaitu

politics yang berkaitan dengan kebijaksanaan atau pernyataan kehendak negara/pemerintah, dan *administration* yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Dalam *Public Administration and Public Affairs* (1975), Nicholas Henry menguraikan perkembangan konsep administrasi negara sejak 1900 sampai awal dekade 70-an. Menurut Henry, di sana orang telah tiba pada kesimpulan bahwa *public administration (as) neither administrative science nor political science*. Jadi, administrasi negara dipandang mandiri (setidaknya menurut kesepakatan) sebagai disiplin ilmu. Henry menamakan tahap perkembangan ini sebagai paradigma kelima. Oleh karena itu, administrasi negara baru yang dicetuskan pada awal tahun 70-an dapat disebut paradigma keenam. Administrasi negara baru menaruh perhatian besar pada perubahan sosial, nilai dan kebijaksanaan publik. Mazhab ini merupakan reaksi dan solusi atas *conflictive society* di Amerika pada tahun 60-an. Ideologi administrasi negara baru berintikan moralitas administratif dan kesempatan yang sama (*administrative morality and equal opportunity*). Dalam buku *Public Administration Values, Policy, dan Change* (1977), Robert H. Simmons dan Eugene P. Dvorin mengungkapkan konsep *public management* sebagai *linkage* antara administrasi negara dengan manajemen. Pada gilirannya, *linkage* ini dijadikan sasaran kajian baru, dan melahirkan *state management*. Inilah paradigma ketujuh. Menurut pandangan *state management*, negara dapat diibaratkan sebagai sebuah badan usaha, agar segenap upaya untuk mencapai tujuan negara berjalan efisien dan efektif, harus menerapkan ilmu dan seni manajemen. Rakyat dipandang sebagai pemegang saham, lembaga perwakilan rakyat sebagai dewan komisaris, dan presiden sebagai *top manager*.

Pandangan di atas untuk dunia maju digambarkan oleh William Ouchi dalam *The M-Form Society* (1984). Di sana, Ouchi menggambarkan masyarakat ideal sebagai sistem yang terdiri atas tiga elemen dasar, yaitu kerja sama yang erat antarasosiasi bisnis, organisasi pemerintahan yang responsif, dan partisipasi aktif bank dalam kehidupan usaha.

Bagaimana halnya di Indonesia? Jika administrasi dipandang sebagai fungsi atau profesi, administrasi telah lama dikenal dan dipraktikkan di dalam masyarakat Indonesia. Dalam organisasi

formal dikenal administrasi dalam arti sempit, yaitu suatu fungsi yang kini disebut ketatausahaan atau administrasi dalam arti sempit (*administratie*). Adapun perkembangan administrasi negara di Indonesia dapat dibaca dalam berbagai sumber, antara lain Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan* (1978, Bab XII), dan makalah-makalah yang disajikan oleh F.X. Soedjadi Jatnodiprodjo, dan Rusli Ramli, berjudul *Perkembangan dan Penerapan Ilmu Administrasi Negara di Indonesia*, dalam *Temu Kaji Posisi dan Peran Ilmu Administrasi dan Manajemen dalam Pembangunan* di Jakarta tanggal 28-30 Januari 1988.

Didorong oleh kepentingan yang mendesak pada masa itu, administrasi yang berkembang mula-mula di Indonesia adalah administrasi negara yang lambat laun mengambil bentuk dalam arti luas. Sebagai disiplin, administrasi negara dipelajari dalam dua pendekatan. Perguruan tinggi swasta pada umumnya menempatkan jurusan administrasi negara di dalam fakultas ilmu administrasi (FIA) sebagai peningkatan fakultas ketatanegaraan dan ketataniagaan (FKK) dahulu, sedangkan perguruan tinggi negeri biasanya menempatkan jurusan itu di dalam fakultas ilmu sosial dan ilmu politik (FISIP). Dilihat dari segi kesejarahan, hal itu bisa diartikan, ilmu administrasi negara di Indonesia masih berada pada tahap perkembangan tahun 50-an di negara maju.

Politik, pemerintahan, dan administrasi negara, Miriam Budiardjo dan Maswadi Rauf dalam artikel *Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia: Dimensi Pendidikan dan Pengajaran* (dalam Alfian dan Hidayat Mukmin, eds., *Perkembangan Ilmu Politik di Indonesia serta Peranannya dalam Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Bangsa*, 1985: 7) berpendapat bahwa ilmu politik di Indonesia meliputi tiga bidang, yaitu:

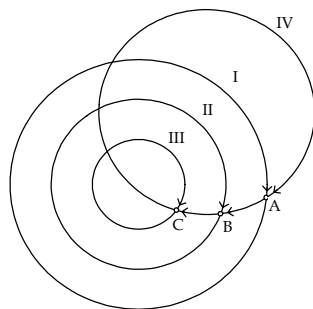
1. politik Indonesia;
2. hubungan internasional;
3. ilmu pemerintahan.

Di lingkungan fakultas ilmu sosial dan ilmu politik dan fakultas ilmu administrasi saat ini terdapat jurusan ilmu administrasi negara, di samping jurusan ilmu pemerintahan di lingkungan fakultas yang disebut terdahulu. Timbul pertanyaan, adakah hubungan, jika ada, hubungan apakah yang terdapat antara ketiga subjek tersebut pada pokok bahasan ini?

Masukan (*input*) bagi proses politik adalah berbagai kepentingan (*interests*) dan keluarannya (*output*) adalah aturan (*rule*). Keluaran proses politik menjadi masukan bagi proses pemerintahan. Pemerintah berwenang menetapkan kepentingan yang dapat diurus sendiri oleh warga negara, dan kepentingan yang merupakan kepentingan kolektif (umum) sehingga harus diurus oleh pemerintah. Ketetapan itu disebut kebijakan umum, kebijakan pemerintah, atau kebijakan publik (*public policy*). Inilah keluaran proses pemerintahan. *Public policy* merupakan masukan bagi proses administrasi negara. Keluaran proses administrasi negara adalah layanan (*services*). Layanan inilah yang langsung dinikmati oleh rakyat. Evaluasi layanan yang dilakukan oleh rakyat merupakan masukan-balik (*feedback*) bagi proses politik.

Administrasi negara sebagai fungsi kenegaraan di Indonesia terhitung maju. UUD 1945 merupakan landasan struktural yang sangat kuat bagi presiden/kepala negara. Hal itu terutama tercantum pada Pasal 4 dan 5. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan pembentukan undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di samping itu, di dalam praktik kenegaraan, Presiden memegang peranan besar atas proses pembuatan rancangan produk-produk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dalam berbagai hal, baik dahulu maupun sekarang, administrasi negara Indonesia mengalami pasang surut yang cukup berbobot untuk dibicarakan.



- I = proses politik
- II = proses pemerintahan
- III = proses administrasi negara

- IV = siklus proses kenegaraan; proses *feedback*
- A = aturan
- B = *public policy*
- C = layanan

Ketika administrasi negara memasuki Indonesia pada awal dekade 50-an, kondisi masyarakat menjadi lebih lemah di segala bidang. Dalam dekade 50-an tercatat bangun jatuhnya kabinet hampir setiap tahun. Persatuan dan kesatuan bangsa terancam oleh berbagai isu kedaerahan dan pergolakan politik. Seperti diuraikan oleh Sondang P. Siagian dalam Ham-Been Lee dan A. G. Samonte, *Administrative Reform in Asia* (1970), penyelenggaraan negara pada masa itu jauh dari prinsip-prinsip efisiensi. Oleh karena itu, tatkala rezim Orde Baru muncul pada tahun 1965, pusat perhatian administratifnya, antara lain berupaya memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa dan kontrol nasional atas segenap sumber pembangunan. Untuk mencapai sasaran itu, diperlukan pemerintah pusat yang kuat dan berwibawa, yang berani mengambil prakarsa untuk memelopori pembangunan di segala bidang. Hal ini sesuai pula dengan jiwa UUD 1945 bahwa dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

E. Administrasi Negara Ideal

Administrasi negara ideal menurut Vincent Ostrom dalam *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (dalam Robert T. Golembiewski, *Public Administration as a Developing Discipline*, 1977) adalah *democratic administration*. Konsep ini merupakan reaksi dan koreksi terhadap administrasi negara di Amerika pada masa Perang Vietnam dan pemerintahan Nixon yang dinilai tidak responsif, nonpartisipatif, mementingkan diri sendiri dan netral nilai. Administrasi demokratis menumbuhkan pola dan strategi *bottom up* yang disandarkan pada seperangkat anggapan dasar yang terkadang bernada revolusioner, seperti diucapkan oleh Barrows Dunham:

Now, of course, ideologies are human creations, and all human creations are liable to error. Presumably, there is no body of

doctrine in which every statement is true. Now, error is disconnection from reality and loss of possible control over it. There is therefore a duty to correct errors of doctrine and it will be a loyal act in leaders and members to remove false statements from the organization's ideology and to replace them with true ones. There are thus tremendous reasons for being a rebel. Nothing less can save mankind.

Sudah tentu, gagasan tentang administrasi demokratis ini relevan dengan wawasan tentang *state management* yang telah dikemukakan di depan: ke bawah mengutamakan pelayanan masyarakat, dan ke atas memengaruhi penyusunan dan penetapan kebijaksanaan publik (*public policy*).

Sebagai disiplin, administrasi negara menurut Golembiewski meliputi:

1. *public management core* (kepegawaian, teori organisasi, keuangan negara, dan sebagainya);
2. *management specialization* (pemrosesan data, sistem informasi, dan sebagainya);
3. *policy specialization* (kebijaksanaan pemerintah di bidang-bidang tertentu, seperti kebijaksanaan di bidang transportasi, perumahan, lapangan kerja, dan sebagainya).

Di Amerika Serikat telah dibentuk sebuah badan yang bertanggung jawab dalam hal penetapan panduan (*guidelines*) dan standar mengenai ruang lingkup administrasi negara, yaitu *the National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA). Badan ini dibentuk pada tahun 1970. Sejak pembentukannya, badan ini terus-menerus berusaha untuk mengembangkan administrasi negara yang bersifat profesional. Menurut Daniel M. Poore dalam Joseph A. Uvcgcs, Jr. (cd.) dalam *Public Administration* (1982), pendidikan profesional di bidang administrasi negara dilakukan menurut pendekatan multidisiplin (*multidisciplinary professional education*). Disiplin administrasi negara dilihat dari sudut aras pemerintahan (*level of government*) dan fungsi kenegaraan (*public function*). Golembiewski mengusulkan lima program pendidikan administrasi negara, yaitu:

1. *public affairs* (bagi calon elite administrasi seperti diplomat, staf tingkat tinggi, dan lain-lain);

2. *public management* (bagi pejabat rendah dan menengah);
3. *public management, special locus* (administrasi lokal, administrasi kota, dan sebagainya);
4. *public management specialties* (bagi pejabat pemegang fungsi-fungsi manajemen);
5. *public policy* (bagi calon *policy scientist*).

Di Indonesia, administrasi negara berfungsi sebagai alat pembangunan. Ia diharapkan sebagai *vehicle of change*, demikian disebutkan Milton Esman dalam D.Woods Thomas et al., eds. *institution Building: A Model for Applied Social Change* (1972: 67). Oleh karena itu, administrasi negara Indonesia pertama-tama berkembang menjadi *administrasi pembangunan*. Administrasi pembangunan sebagaimana diuraikan kemudian pada bagian lain buku ini merupakan administrasi negara dalam usahanya melayani kepentingan masyarakat, sehingga disebut juga administrasi eksternal. Administrasi negara diartikan sebagai mekanisme penyelenggaraan mesin pemerintahan yang juga disebut birokrasi. Pusat perhatian administrasi negara dalam hal ini adalah mekanisme negara ke dalam (administrasi internal). Administrasi negara dalam hubungan ini adalah *administrasi pemerintahan*. Administrasi pemerintahan merupakan implementasi peraturan yang mengatur pemerintahan pada tiap aras pemerintahan. Jadi, implementasi UUD disebut *administrasi pemerintahan negara*, implementasi UU 5/1974 disebut *administrasi pemerintahan (di) daerah*, dan implementasi UU 5/1979 disebut *administrasi pemerintahan desa*. Sebagai kepala wilayah, gubernur/bupati/walikota/walikota/walikota/camat disebut *administrator*, tetapi sebagai kepala unit organisasi kenegaraan (pemerintahan) yang bersifat otonom, kepala daerah berfungsi sebagai *manager*. Presiden sebagai kepala negara juga adalah *manager*, bahkan *top manager*. Dalam hubungan inilah, timbul istilah *manajemen kenegaraan* atau *manajemen pemerintahan daerah*.

Di samping perspektif di atas, setiap sektor/lembaga pemerintahan mempunyai administrasi sendiri. Jadi, ada administrasi pendidikan di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, administrasi koperasi di bawah Departemen Koperasi, dan sebagainya.

F. Ilmu Administrasi Negara

Ilmu Administrasi Negara adalah ilmu pengetahuan (cabang ilmu administrasi) yang secara khas melakukan studi (kajian) terhadap fungsi intern dan ekstern struktur-struktur dan proses-proses yang terdapat di bagian yang sangat penting daripada sistem dan aparatur pemerintahan. Secara singkat, disebut administrasi negara. Dalam bahasa Inggris Amerika disebut *public administration*, namun lebih tepat disebut *state administration*, dan dalam bahasa Belanda disebut *openbaar bestuur*.

Dapat dikatakan bahwa istilah *public administration* atau “the administration” dalam arti *openbaar bestuur* lahir di Amerika Serikat dalam tahun 1887 dari Woodrow Wilson. Pengertian lebih lanjut mengenai administrasi negara akan dibahas dalam bab berikutnya.

Dalam bahasa sehari-hari, administrasi negara disebut juga “pemerintahan”, asalkan tidak dicampuradukkan dengan pemerintahan yang sifatnya eksekutif atau politik kenegaraan. Di kalangan departemen kehakiman dan badan-badan pengadilan beredar istilah “tata usaha negara” sebagai konsekuensi (karena sudah terlanjur disebut demikian) daripada Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Istilah “tata usaha negara” berasal dari tahun 1948 pada saat orang belum mengenal istilah *public administration*. Menurut Pasal 1, ad 1, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, yang dimaksud dengan “Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.” Menurut Penjelasananya “yang dimaksud dengan *urusan pemerintahan* ialah kegiatan yang bersifat eksekutif.” Secara umum, “eksekutif” berarti *policy making* (*executive officer* adalah *policy maker*), sedangkan “administratif” berarti “*objective, plan or action decision making*”.

G. Dasar-dasar Administrasi Negara

Di dalam sambutan pemerintah mengenai Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 disebut, bahwa “Pemerintah diberi wewenang untuk melakukan perbuatan tata usaha negara yang dapat dikelompokkan dalam tiga macam perbuatan, yaitu:

1. mengeluarkan keputusan (*beschikking*),
2. mengeluarkan peraturan (*fregeling*),
3. melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*).

Pandangan tersebut berdasarkan segi hukum negara (*staatsrecht* dalam arti luas). Pada saat ini, organisasi setiap negara modern terdiri atas tiga lapisan, yaitu:

1. *organisasi negara*, terdiri atas lembaga-lembaga dan pranata-pranata konstitusional (ditentukan adanya oleh Undang-Undang Dasar), secara langsung atau tidak langsung, yang berkaitan satu sama lain sedemikian rupa sehingga merupakan “struktur” negara.
2. *organisasi pemerintahan*, terdiri atas semua pejabat yang berkaitan satu sama lain seperti suatu jaringan (*network*) dan masing-masing berwenang menetapkan *policy* politik negara menurut tingkatan dan wilayah atau bidang masing-masing;
3. *organisasi administrasi*. Negara yang melaksanakan dan menyelenggarakan *policy-policy* dan keputusan-keputusan pemerintah menurut hukum administrasi negara yang berlaku, dan untuk mudahnya sering juga disebut “organisasi pemerintahan” sebab setiap pejabat pemerintah (*bewindvoerder*) merangkap sebagai administrator negara (*bestuursambtenaar*).

Dengan demikian, sistem dan aparatur pemerintahan suatu negara modern menjalankan dua tingkatan pemerintahan, yaitu sebagai berikut.

1. Pemerintahan politik, atau pemerintahan eksekutif, atau pemerintahan pemerintah, atau disingkat “pemerintahan”, yang dalam bahasa Inggris disebut *government*, dalam bahasa Belanda *regering* atau *bewindvoering*, dan pemerintahan nonpolitik, atau pemerintahan *administratif*, atau pemerintahan teknis, atau disingkat “administrasi negara”, dalam bahasa Inggris *British civil service*, dalam bahasa Inggris Amerika *administration*, dalam bahasa Belanda *openbaar bestuur* *government* mengeluarkan *political policies*. *Administration* mengeluarkan *administrative policies*.

2. Ilmu pemerintahan dalam arti luas terdiri atas:
 - a. Ilmu pemerintahan yang merupakan bagian dari ilmu politik,
 - b. Ilmu administrasi negara, yang merupakan bagian dari ilmu administrasi.

Ilmu pemerintahan (dalam arti sempit), atau *the science of government*, merupakan bagian dari politikologi atau ilmu politik. Ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang secara khas melakukan studi terhadap fungsi pemerintahan dalam suatu negara, terhadap struktur-struktur dan proses-proses kepolitikan yang terdapat di kalangan pejabat pemerintah di dalam atau pada waktu mereka memberikan arah pada jalan dan perilaku negara, baik intern dalam negeri maupun ekstern luar negeri.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti utama, yaitu:

1. sebagai salah satu fungsi pemerintah,
2. sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) dari pemerintah,
3. sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.

Administrasi negara, terutama dipergunakan dalam arti yang kedua dan ketiga yang dapat didefinisikan sebagai keseluruhan dari struktur, unit organisasi, dan proses, yang di dalamnya terjadi keputusan-keputusan yang dinyatakan atau dianggap oleh negara sebagai mengikat semua pihak yang bersangkutan.

Keputusan-keputusan administrasi negara tersebut mengikat semua pihak yang bersangkutan, yang karena ikatan kemasyarakatannya, tidak dapat menghindarkan diri dari efeknya. Jadi, jika seorang meninggalkan masyarakat atau negara yang bersangkutan, yang menjadi wilayah yurisdiksi administratif seorang pejabat administrasi negara pengambil keputusan, orang tersebut tidak bisa dikejar. Misalnya, seorang yang terkena tagihan denda atau tagihan pajak, tidak dapat diapa-apakan lagi, sampai dia bisa kembali lagi.

Setiap pejabat pemerintah (presiden, menteri, direktur jenderal, gubernur kepala wilayah, bupati kepala wilayah, dan sebagainya,

yang masing-masing merupakan pejabat penguasa atau pejabat pencipta *policy* politik) secara otomatis merangkap sebagai administrator negara. Mereka dibantu oleh aparat pejabat negeri beserta unit-unit pembantunya. Walaupun di atas kertas, aparatur administrasi negara bersifat nonpolitik, dalam praktik, karena aparatur tersebut dipimpin oleh pemerintah, yang bersifat pejabat politik aparatur administrasi negara tersebut merupakan bagian dari sistem politik negara. Administrasi negara tidak dapat menghindar dari keinginan, aspirasi, dan tuntutan orang per orang, kelompok, dan pranata masyarakat, yang bergerak di dalam rangka sistem politik operasional.

Di Indonesia, administrasi negara Republik Indonesia dijalankan oleh ratusan ribu pejabat pemerintah/administrasi negara yang masing-masing, secara akademik, disebut administrator negara. Di dalam praktik, sebutannya berbeda-beda menurut posisi dan jabatan masing-masing: presiden, menteri, sekretaris jenderal, direktur jenderal, inspektur jenderal, kepala kepolisian republik Indonesia, jaksa agung, direktur (kepala direktorat), kepala badan, kepala biro, kepala bagian, gubernur (kepala wilayah provinsi), kepala daerah tingkat I, bupati (kepala wilayah kabupaten), kepala daerah tingkat II, sekretaris wilayah, sekretaris daerah, kepala kanwil, kepala dinas daerah, camat (kepala wilayah kecamatan), kepala desa, dan seterusnya.

Untuk menjalankan administrasi negara modern, setiap administrator negara, memerlukan tujuh kategori ilmu (kemampuan) dan pengetahuan, yakni sebagai berikut.

1. *Ilmu pimpinan organisasi*, yang mencakup kemampuan menentukan atau membuat strategi umum organisasi, *policy* umum organisasi, rencana induk organisasi, program jangka pendek dan panjang, peraturan, budget parsial, proyek, dan tahunan, dan pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*). Ilmu organisasi, khususnya organisasi dari suatu instansi pemerintahan, kemampuan mengembangkan struktur dan proses organisasi pemerintahan, pembagian tugas dan wewenang yang serasi, mengembangkan struktur informal dan kebudayaan organisasi, pemeliharaan harmoni dan pengendalian konflik dalam organisasi pemerintahan, penyesuaian formasi personal dan pengembangan rencana karier.

2. *Ilmu informatika pemerintahan*, kemampuan mengembangkan sistem tata usaha kantor yang efektif (sistem *filing*, sistem dokumentasi dan kearsipan, sistem korespondensi, sistem komunikasi, sistem kesekretariatan) mengembangkan sistem tata usaha keuangan instansi, sistem tata usaha kepegawaian instansi, sistem tata usaha materiil atau perbekalan instansi, sistem tata usaha perjalanan dinas, sistem pelaporan dinas, dan kemampuan mengembangkan sistem informasi manajemen.
3. *Ilmu policy pemerintahan (political policies, dan administrative policies)*, yaitu kemampuan dan pengetahuan tentang proses pengembangan dan penentuan berbagai *policy* (kebijaksanaan, kebijakan) pemerintahan, dan proses-proses pengambilan berbagai macam keputusan pemerintahan, penguasaan teori-teori dan model-model keputusan pemerintahan, teori tentang tahapan-tahapan dalam proses pembentukan berbagai *policy* menurut sektor kegiatan pemerintahan, dan teknik-teknik serta taktik pengendalian situasi, baik yang menyangkut teknik-teknik manajemen maupun sistem-sistem *budgeting*.
4. *Ilmu manajemen pemerintahan*, kemampuan menangani masalah-masalah tugas pemerintahan dan mengambil keputusan-keputusan yang setepat-tepatnya menurut berbagai persyaratan teknis, yuridis, psikologis, sosial-budaya, politis, dan sebagainya, kemampuan mengurus berbagai urusan pemerintahan, keuangan, pelayanan masyarakat, kepegawaian, perkantoran, kemampuan menjalankan kepemimpinan terhadap bawahan, memelihara disiplin kerja, menjaga kebersihan, kerapian, dan kesehatan personal dan lingkungan, dan menjalankan *public relations*.
5. *Pengetahuan hukum dan politik pemerintahan*.
6. *Ilmu operasi kerja*, kemampuan melakukan studi organisasi dan metode, mengembangkan pola *layout* (tata ruang) dan prosedur kerja yang mendatangkan efisiensi, menentukan *hardware* dan *software* kerja yang paling sesuai dengan situasi tugas dan kondisi organisasi.
7. Aspek-aspek administrasi negara itu banyak sekali, sehingga dalam kurikulum pendidikan administrasi negara modern perlu dicantumkan mata kuliah bantuan, seperti ilmu hukum

administrasi negara, ilmu politik pemerintahan, ilmu ekonomi negara (*political economy, staatshuishoudkunde*), ilmu keuangan negara (*public finance, openbare financien*), sosiologi pemerintahan, dan psikologi sosial.

Pengembangan ilmu administrasi negara di Indonesia harus dilakukan dengan terus-menerus memantau keadaan masyarakat Indonesia beserta perubahan-perubahannya yang terjadi, terutama yang bersifat budaya. Hal tersebut penting sekali karena di dunia, ilmu administrasi negara sangat kuat bersifat *normatif* dan *preskriptif*, sedangkan di Indonesia, nilai-nilai dan norma-norma masyarakat cenderung berubah dengan cepat dan beragam.

H. Kedudukan Ilmu Administrasi Negara

Karena menjalankan administrasi negara modern tersebut sulit, problema administratifnya (= pimpinan, organisasi, informasi, manajemen, operasi) banyak sekali, seperti yang telah diuraikan di atas. Pada awal abad ke-20 lahirlah ilmu administrasi publik di Amerika Serikat (yang dipelopori Woodrow Wilson pada tahun 1887), sedangkan di Prancis, 10 tahun sebelumnya lahir ilmu administrasi umum (Henri Fayol).

Seperti telah dikemukakan di atas, ilmu administrasi negara adalah bagian dari ilmu administrasi publik. Ilmu administrasi publik terdiri atas ilmu administrasi nasional publik, yaitu = ilmu administrasi negara, dan ilmu administrasi internasional publik.

Dalam buku ini, ilmu administrasi negara diperlakukan sebagai cabang dari ilmu administrasi (Vide, jilid I dan jilid II). Cabang-cabang lain dari ilmu administrasi adalah *ilmu administrasi niaga* (atau ilmu administrasi bisnis atau *business administration, bedrijfskunde*) dan *ilmu administrasi internasional*. Oleh karena ilmu administrasi negara merupakan *cabang* dari ilmu administrasi, semua prinsip dan teori umum mengenai administrasi dan manajemen pada umumnya berlaku pula bagi administrasi negara.

Ilmu administrasi negara, seperti halnya ilmu administrasi pada umumnya, terdiri atas:

1. ilmu administrasi negara *deskriptif*, yang secara analitis sistematis melukiskan keadaan administrasi negara yang ada,

2. ilmu administrasi negara *eksplikatif*, yang dengan menyusun berbagai teori dan dalil mencoba menjelaskan *mengapa* sampai terjadi berbagai macam masalah dan keadaan;
3. ilmu administrasi negara *preskriptif dan normatif*, yang melalui berbagai studi (penyelidikan, penelitian, dan sebagainya) mencoba menyusun berbagai ajaran dan teori *bagaimana* sebaiknya menangani berbagai problema dan keinginan atau tujuan (Preskripsi berarti “resep”).

Dalam ilmu administrasi, administrasi berarti pimpinan dan pengendalian organisasi secara keseluruhan (*administration is the overall governance and control of an organization*). Sehubungan dengan pengertian administrasi tersebut, dari segi ilmu administrasi, administrasi negara adalah pimpinan dan pengendalian suatu unit organisasi administrasi negara secara keseluruhan. Definisi atau rumusan tersebut tampaknya mudah, tetapi dalam praktiknya sulit karena suatu negara besar seperti Negara Republik Indonesia mempunyai ribuan unit organisasi administrasi negara yang besar atau kecil. Dengan perkataan lain terdapat ribuan administrator negara, yang masing-masing menjalankan administrasi negara Republik Indonesia menurut kedudukan masing-masing di dalam kerangka organisasi Negara Republik Indonesia. Kedudukan administrator tersebut bertingkat-tingkat. Ada administrator yang menjadi kepala “holding”, ada yang berkedudukan sebagai koordinator, ada yang berkedudukan sebagai kepala gabungan, ada yang berkedudukan sebagai kepala kantor besar membawahi berbagai kantor cabang.

Kemudian, ada administrator negara yang menjalankan administrasi makro, administrasi meso, administrasi mini, dan administrasi mikro, satu sama lain bergantung pada posisinya serta sifat tugas dan fungsi unitnya yang dipimpin. Dalam buku ini, bahasan akan dititikberatkan pada administrasi negara mikro yang berada paling dekat kepada masyarakat atau rakyat biasa. Para administrator negara tersebut, yang di dalam praktik juga berkedudukan sebagai (pejabat) pemerintah, bertugas menjalankan *strategi* dan *policy-policy* pemerintah, dan ikut aktif merencanakannya dan merumusnya. *Policy-policy* (kebijaksanaan,

kebijaksanaan) itulah yang di dalam praktik kehidupan masyarakat sehari-hari tidak jarang menimbulkan masalah yang pada pokoknya bersifat administratif.

Dengan demikian, para administrator negara/kepala unit organisasi administrasi negara, terutama yang berhadapan langsung dengan warga masyarakat, pada umumnya harus menetapkan strategi dan *policy* administratifnya, misalnya mengenai pengairan, pertanahan, dan sebagainya.

I. Tingkatan-tingkatan Administrasi Negara

Administrasi negara, seperti telah diuraikan di atas, dijalankan oleh semua pejabat pemerintah (yang secara otomatis merangkap sebagai pejabat administrasi negara) dan semua pejabat administrasi negara murni (yang tidak mempunyai wewenang pemerintahan). Setiap pejabat pemerintah memimpin suatu unit organisasi pemerintahan/administrasi negara, mulai yang besar sampai yang sangat kecil. Lebih rumit lagi, sistem organisasinya bermacam-macam, yakni:

1. sistem organisasi sentral, terdiri atas:
 - a. organisasi sentral langsung,
 - b. organisasi dekonsentral.
2. sistem organisasi desentral, terdiri atas:
 - a. desentralisasi (otonomi) fungsional (otorita, dan sebagainya),
 - b. desentralisasi teritorial,
3. desentralisasi sosial (daerah I, daerah II) terdiri atas:
 - a. tugas pembantuan (*medebewind*),
 - b. otonomi penuh.
4. sistem organisasi otonomi rural: desa.

Setiap unit sistem organisasi pemerintahan tersebut terdiri atas pejabat pemerintahan dan pejabat administrasi negara murni. Ratusan ribu orang pejabat administrasi negara murni tersebut berfungsi sebagai pejabat staf dari para pejabat pemerintah yang mempunyai wewenang pemerintahan dan *policy* politik. Pejabat pemerintah (dalam arti sempit) merangkap sebagai pejabat administrasi negara, namun tidak sebaliknya.

Pejabat-pejabat pemerintah tersebut bertingkat-tingkat kedudukannya:

- | | | |
|----------------------------|---|----------------------|
| 1. presiden | } | Pemerintah Pusat |
| 2. menteri | | |
| 3. direktur jenderal | } | Pemerintah Provinsi |
| 4. gubernur kepala wilayah | | |
| 5. pemerintah daerah I | | |
| 6. bupati kepala wilayah | } | Pemerintah Kabupaten |
| 7. pemerintah daerah II | | |
| 8. camat kepala kecamatan | } | Pemerintah Desa |
| 9. kepala desa | | |

Dengan mengikuti kedudukan pemerintah, administrasi negara pun bertingkat-tingkat. Pejabat pemerintah (dalam arti sempit) adalah pejabat negara yang mempunyai wewenang *politik negara*, artinya wewenang menetapkan peraturan atau ketentuan yang berlaku bagi masyarakat umum secara mengikat (= mempunyai kekuatan undang-undang). Para pejabat tersebut mempunyai kekuasaan atau wewenang politik untuk kepentingan negara.

Peraturan atau ketentuan regulatif dari seorang pejabat administrasi negara hanya mempunyai daya laku intern, artinya hanya berlaku terhadap pejabat-pejabat bawahannya, tidak berlaku terhadap warga masyarakat atau instansi luar karena seorang pejabat administrasi negara *tidak* mempunyai kekuasaan atau wewenang politik, sehingga tidak boleh adu kekuatan dengan warga masyarakat.

Pejabat administrasi negara adalah pejabat yang hanya mempunyai wewenang administrasi (negara). Keputusannya hanya berlaku terhadap kasus tertentu sebagaimana diajukan secara tertulis oleh seseorang (warga masyarakat) tertentu badan tertentu, atau instansi tertentu.

Pejabat pemerintah (dalam arti sempit) harus selalu waspada jangan sampai mencampuradukkan sikap dan tindakan pemerintahannya dengan sikap dan tindakan administratifnya

atau administrasi negaranya. Pejabat pemerintah dalam arti luas adalah semua pejabat yang oleh masyarakat umum dianggap sebagai yang mewakili pemerintah negara.

J. Peringkat Administrasi Negara Menurut Optiknya

Mengingat problema dan segi yang begitu banyak dari administrasi negara, dan mengingat bahwa administrasi negara tersebut dijalankan oleh ribuan pejabat yang masing-masing memimpin suatu unit organisasi administrasi negara besar, setengah besar, atau kecil, kita melihat bahwa dalam suatu negara besar seperti Negara Republik Indonesia, administrasi negara tersebut, dari segi optiknya, dapat diklasifikasi menjadi 4 (empat) peringkat, yaitu:

1. *administrasi negara makro dan maksi*, yang dijalankan oleh presiden, yang menyangkut besaran-besaran kualitatif dan kuantitatif, tanpa melihat individu atau badan yang berdiri sendiri;
2. *administrasi negara meso*, yang sifatnya koordinatif terhadap gabungan unit-unit organisasi administrasi negara, pengambilan keputusan yang sifatnya kolektivitas bergabung, dalam arti bahwa setiap keputusan kepala admisnistrasi meso berlaku untuk seluruh gabungan unit yang dipimpinya, dan tidak hanya untuk satu unit. Administrator negara meso adalah menteri dan gubernur kepala wilayah provinsi sebagai penguasa tunggal.
3. *administrasi negara mini*, adalah administrasi negara yang isinya pepak (lengkap, segala jenis persoalan ada), namun dalam skala kecil, misalnya administrasi yang dijalankan oleh camat kepala wilayah kecamatan;
4. *administrasi negara mikro*, adalah administrasi negara yang dijalankan oleh ribuan administrator negara yang masing-masing memimpin unit organisasi administrasi negara operasional-produktif (*staff operation* atau *line operation*).

Satuan organisasi administrasi negara mini dan mikro jumlahnya ribuan, dan masalah-masalah pokok di dalamnya adalah strategi, *policy*, organisasi, sistem informasi, dan manajemen.

Efisiensi administrasi Negara Republik Indonesia ditentukan oleh mutu dan tingkat efisiensi ribuan unit organisasi administrasi negara mini dan mikro tersebut di atas. Mereka, di antaranya para kepala daerah, kepala sekretaris, kepala sekretariat, kepala biro, kepala direktorat, kepala bagian, kepala dinas, kepala kecamatan, kepala kelurahan, kepala desa, kepala rayon, dan sebagainya adalah pelaksana dan penyelenggara segala yang menjadi keputusan dan kehendak negara melalui pemerintah, yang dinamakan keputusan dan kehendak pemerintah (yang bersifat politik negara).



A. Perkembangan Ilmu Administrasi Negara

Ilmu administrasi negara yang kita kenal dan dikembangkan sekarang di Indonesia, berasal dari Amerika Serikat, seperti yang akan dibentangkan di bawah. Perkembangan dari yang masa kini disebut ilmu pemerintahan atau ilmu administrasi negara selalu mengikuti perkembangan sifat dan tujuan negara yang bersangkutan, atau dengan perkataan lain, mengikuti perkembangan tipe negara yang bersangkutan.

Sejak dahulu, misalnya, pada zaman kerajaan, para raja, sebagai kepala negara dan pemerintahan, selalu didampingi oleh ahli-ahli "pemerintahan negeri (*land*) dan pengurusan praja (*country*)" yang memperoleh keahliannya melalui pendidikan dan pengalaman menurut sistem yang berlaku pada waktu itu, yang pada umumnya bersifat individual dan personal. Mengingat sifat keadaan dan kebudayaan pada zaman itu, pada umumnya mereka adalah ahli nujum, ahli filsafat, ahli keprijaan, dan ahli perang. Mereka memperoleh kepandaian atau keahlian di perguruan (teman pesantren yang menerima murid secara selektif sekali dan sangat terbatas jumlahnya) yang diselenggarakan oleh seorang guru yang mudah mengundurkan diri dari jabatan aktif. Jika rajanya pandai dan bijaksana, yang menjadi Patih (perdana menteri, kepala administrasi negara) adalah seorang yang serba bisa dan berwibawa (misalnya: Patih Gajah Mada): ahli politik, ahli pemerintahan, ahli praja, ahli perang, dan ahli ramal (*gouverner e'est prevoir*, pemerintahan adalah melihat ke depan, ke zaman yang akan datang) sekaligus.

Dengan demikian, perkembangan ilmu pemerintahan dan administrasi negara berlangsung sejalan dengan perkembangan pranata dunia yang sekarang disebut "negara" (*state, staat*).

Ilmu pemerintahan dan administrasi negara yang sebaik-baiknya sangat penting artinya bagi pendidikan dan latihan bagi para kader organisasi pemerintahan dan organisasi administrasi negara. Hal ini karena dalam setiap organisasi selalu terdapat empat unsur, yaitu sebagai berikut.

1. *Kader*, ialah kelompok orang yang merupakan "otak" atau "brains", "jiwa" (*spirit*), dan "penggerak" (*motive power*) dari organisasi, yang pada umumnya memahami dan setia kepada pimpinan organisasi mengenai filsafat atau pandangan tentang tujuan-tujuan organisasi yang harus dicapai, dan dalam praktik merupakan pemegang kekuasaan dan *policy makers*.
2. *Hierarki*, yang menempatkan orang-orang menurut tertib tertentu, dan memberi struktur pada birokrasi organisasi yang mendatangkan keteraturan mekanisme kerja, disiplin, dan stabilitas dalam kehidupan organisasi.
3. *Kebudayaan (culture)*, seperangkat nilai, norma, dan opini yang menentukan gaya hidup organisasi.
4. *Market*, yakni seperangkat tuntutan, permintaan, dan desakan lingkungan atau situasi yang memengaruhi dan mendorong organisasi untuk berkembang ke arah tertentu, sambil menentukan biaya "transaksi-transaksi" dan "operasi-operasi" organisasi.

Pada saat ini, semua negara merupakan organisasi seperti yang digambarkan di atas. Dengan mengikuti pandangan Profesor C. van Vollenhoven, saya melihat adanya lima tahapan di dalam perkembangan negara sehingga menjadi organisasi modern yang kita kenal sekarang, yaitu *negara yang masih merupakan "negeri"* dan menguasai kawasan tanpa batas tertentu.

Cirinya:

1. ada raja, atau kepala suku yang menyebut dirinya "raja", dan berkuasa tanpa sistem yang rasional;
2. tidak ada wilayah kekuasaan yang tertentu;

3. tidak ada pemerintahan yang berdasar atas suatu hukum, hanya ada kekuasaan berdasarkan kekuatan untuk bertindak dan penguasaan;
4. tidak ada angkatan perang yang berdisiplin teratur;
5. tidak ada kas harta kekayaan kerajaan tertentu.

Semua kerajaan pada masa lampau mulai dengan bentuk “negeri” seperti tersebut di atas, *negara “kerajaan berkawasan”*.

Cirinya:

1. ada raja yang berkuasa, dengan diresmikan atau dinobatkan oleh pendeta agama, dan diakui oleh raja-raja lain dengan pertukaran duta.
2. raja menganggap dirinya sebagai pemilik kerajaan beserta kerabatnya, dan memerintah secara tunggal dan mutlak;
3. ada angkatan perang yang setia kepada raja, teratur, dan berdisiplin;
4. ada staf pemerintahan, dengan punggawa-punggawa yang berkedudukan dan berfungsi bersama komandan pasukan angkatan perang;
5. ada kas harta kekayaan kerajaan (*treasury*) dan sistem pungutan pajak, upeti, cukai, dan sebagainya yang teratur;
6. tidak ada hukum legislatif dengan rakyat, hanya dengan dewan penasihat raja;
7. tidak ada “wilayah kerajaan” tertentu, dengan batas-batas tertentu.

Semua kerajaan di Indonesia sampai tahun 1800 termasuk tipe ini, kecuali yang sudah ditentukan batas-batasnya oleh Kompeni (VOC), *negara “kerajaan teritorial berdaulat”*.

Cirinya:

1. ada raja yang berkuasa atas wilayah tertentu dan dengan batas-batas tertentu yang diakui oleh negara-negara lain yang berdaulat;
2. raja berdaulat atas wilayah tersebut beserta penghuni dan isinya;
3. ada hukum legislatif kerajaan tertentu tanpa persetujuan atau keikutsertaan rakyat, dengan parlemen yang tidak dibentuk melalui pemilihan umum;

4. ada peradilan kerajaan yang tertentu, dengan hakim-hakim yang terdidik atau profesional;
5. ada aparat pemerintahan yang merangkap sebagai aparat kepolisian kerajaan;
6. ada angkatan perang yang teratur, terdidik secara profesional, dan berdisiplin tertentu;
7. ada kas dan fiskus kerajaan berdasarkan sistem perpajakan tertentu.

Sebagian besar kerajaan di Eropa antara 1650–1850, dan kerajaan Negara Indonesia (1866-1942) yang disebut Hindia-Belanda termasuk tipe *negara nasion (nation state)*. Tipe *negara nasion* mulai lahir di Eropa dengan adanya “gerakan nasionalisme”, kurang lebih tahun 1840-1870.

Cirinya:

1. ada konstitusi negara yang dicipta melalui semacam forum permusyawaratan
2. rakyat, yang bertindak atas nama *nasion*, yakni rakyat negara yang telah sadar budaya (*cultuurbewust*) dan sadar politik (*politiek bewust*);
3. negara adalah milik *nasion*, dan pada prinsipnya diselenggarakan oleh *nasion*;
4. jika ada raja, raja diikat pada konstitusi;
5. semua kekuasaan dijalankan oleh badan, dewan, instansi, atau pejabat negara mana pun, secara langsung atau tidak langsung, berasal dari konstitusi negara;
6. semua hukum, undang-undang, dan ketentuan pungutan barang atau uang, berasal dari konstitusi negara.

Semua negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa pada saat ini umumnya merupakan negara *nasion*. *Negara nasion modern*: Hanya, negara-negara maju pada saat ini yang merupakan negara *nasion modern*.

Cirinya:

1. negara merupakan organisasi modern, yang sudah merupakan sistem dengan struktur dan mekanisme yang tegas dan berfungsi secara efektif;

2. para warga negara berpikir, hidup, dan bersikap seperti warga pemilik negara (pemegang saham) negara, yang ikut bertanggung jawab atas jalannya negara dan nasib negara;
3. negara berkedudukan dan berfungsi sebagai organisasi serba usaha bangsa (politik, ekonomi, kebudayaan, ilmu pengetahuan, teknologi, dagang, dan sebagainya);
4. legislasi, pemerintahan, dan yudikasi berlangsung secara konstitusional, sistematis, dan rasional, bebas dari segala bentuk diskriminasi di antara warga negaranya;
5. negara bersifat sekularistis, dengan tujuan-tujuan yang bersifat materialistis.

Ilmu pemerintahan modern mulai dikembangkan di Indonesia dan di kalangan pejabat bangsa Eropa sejak tahun 1806, pada waktu Gubernur Jenderal Janssen mengadakan kursus pemerintahan yang pertama untuk mendidik para bekas pegawai VOC, dan mencoba mengubah sikap mental mereka dari pegawai perusahaan dagang menjadi pegawai negeri. Hasilnya sangat menyedihkan, sebab sikap santai dan korupsi tetap ada.

Gubernur Jenderal Daendels menempuh jalan militerisasi di dalam mengembangkan aparatur administrasi negaranya, yang bersifat tegas dan keras dalam penunaian tugas, penegakan disiplin, serta pendidikan dan latihan.

Raffles tidak melanjutkan jiwa dan sistem Daendels yang bersifat militer. Raffles menghendaki pemerintahan sipil yang demokratis, yang membawahi segala-galanya. Pada prinsipnya, pemerintahannya bersifat sipil, yang menjalankannya adalah perwira-perwira militer Inggris, yang memimpin pejabat-pejabat sipil Belanda dan Indonesia.

Belanda yang kembali berkuasa pada tahun 1816, mendatangkan kader pejabat sipil dan militer dari negeri Belanda, dan dengan instruksi Gubernur Jenderal van der Capellen pada tahun 1819, mereka mendidik pejabat-pejabat sipil di Indonesia melalui sistem magang sesudah calon-calonnya lulus sekolah pendidikan umum. Calon-calon yang lulus dari Sekolah Militer di Semarang (didirikan tahun 1818) diwajibkan mengikuti kursus Bahasa Jawa yang diadakan di Solo pada tahun 1832. Pada tahun 1825, para pejabat negeri sipil diklasifikasi menjadi tiga golongan, yakni:

- a. yang lulus pendidikan akademik (sarjana),
- b. yang pernah mengikuti pendidikan yang bersifat akademik,
- c. yang lulus ujian masuk untuk menjadi pegawai negeri.

Di pihak lain, kerajaan-kerajaan Indonesia yang ada pada waktu itu, pada umumnya mengembangkan ilmu dan pendidikan pemerintahan masing-masing secara tradisional, berdasarkan kitab-kitab yang bisa diselamatkan dan ajaran-ajaran yang dialihkan secara turun-menurun. Yang sangat maju adalah, antara lain, ilmu pemerintahan yang dikembangkan di Mangku Negaran, terutama dengan dan sesudah pemerintahan Sri Mangku Negara IV, yang terkenal filsafat hidup modernnya melalui karya Wedotomo. Jika ajaran yang terdapat di dalamnya ditafsirkan secara luas, Wedotomo mengajarkan prinsip bahwa setiap pejabat pemerintahan, jika ingin baik penunaian tugasnya, harus memiliki syarat Triprakoro (tiga hal), yakni wirya (berani, gagah, bijaksana), winasis (pandai, cerdas, ahli), dan harta (mempunyai pendapatan atau harta kekayaan yang cukup).

Modernisasi sistem dan ilmu pemerintahan di Indonesia dimulai dengan kalangan pejabat-pejabat pamong praja Belanda yang sejak tahun 1843 direkrut dari lulusan Akademi Pemerintahan Kerajaan di Delft. Sistem pendidikan di Akademi Pemerintahan Kerajaan di Delft diselenggarakan secara disiplin militer, tidak hanya karena tempat pendidikan kemiliteran, tetapi juga karena keadaan di berbagai wilayah Indonesia penuh dengan ketegangan dan suasana peperangan. Para siswanya berpakaian seragam, dan program kehidupan asrama sehari-hari seperti militer. Pendidikan di Delft ditutup pada tahun 1864, dan diganti dengan pendidikan dan ujian "Groot Ambtenaarsexamen" (Pendidikan dan Ujian Pejabat Negeri Utama). Pendidikan persiapannya diselenggarakan di Leiden dan di Delft. Kurikulumnya senada atau sejiwa dengan pendidikan ilmu administrasi negara gaya Eropa Barat di waktu itu.

Di Eropa, yang berkembang paling maju adalah ilmu pemerintahan di Prancis dan Prussia (Jerman), terutama didorong oleh kemajuan-kemajuan revolusioner pada abad ke-17 dan berikutnya di bidang organisasi kemiliteran. Dengan bantuan teknik-teknik birokrasi, seperti standarisasi, hierarkisasi, dan

formalisasi, organisasi angkatan perang dirombak menjadi organisasi skala besar yang rapi, teratur, dan berdisiplin. Jiwa organisasi inilah yang kemudian menyebar ke segala lapisan dan golongan masyarakat Eropa sehingga rakyat dan orang Eropa terbiasa hidup teratur dan berdisiplin hingga sekarang. Selain itu, kemajuan di bidang organisasi skala besar membuat raja-raja di Eropa mampu mengembangkan *sistem pemerintahan sentral*, dengan menundukkan segala macam kepentingan dan kekuasaan lokal yang bersifat tradisional. Dengan demikian mempercepat proses modernisasi masyarakat dan negara. Di Prancis, kesatuan masyarakat lokal yang kemudian berkembang menjadi kanton (kecamatan), arondisemen (distrik), dan departemen (provinsi), dan sebagainya, dipimpin oleh pejabat-pejabat pusat yang pada umumnya menjalankan tata usaha negara (pengumpulan data secara sistematis bagi pemerintah pusat, registrasi kependudukan, perkawinan, kelahiran, kematian, pengumpulan data statistik, pemberian surat keterangan penduduk, dan sebagainya).

Di Prussia terdapat perkembangan yang mirip dengan pembentukan pejabat perwakilan raja dan semacam kantor pemerintah yang diselenggarakan oleh fungsionaris-fungsionaris yang ahli *ilmu kameralistik*. *Kommissurinlen* dan *Kammern* di bawah raja-raja Prussia, Friedrich Wilhelm (1640-1688) dan Fritdrich Wilhelm I (1713-1740) dijalankan oleh korsa fungsionaris-fungsionaris profesional yang memperoleh pendidikan ilmu kameralistik atau *kameralwissenschaft* di Universitas Frankfurt dan Halle. Mereka menjalankan dekrit-dekrit raja di bidang finansial-ekonomis dan kemiliteran. Guru besar *Kameralwissenschaft* yang termashur antara lain Professor Gottlob von Justi dan Professor Freiherr von Sonnenfels. Para Kameralis, pejabat-pejabat di *Kommis-sariat* dan Kammer memperoleh pendidikan dalam ilmu keuangan negara, ilmu perpajakan, ilmu statistik, dan ilmu tertib administrasi. Ilmu kameralistik adalah ilmu pengumpulan informasi secara sistematis tentang peranan dan kegiatan aparatur pemerintahan di tengah-tengah kehidupan masyarakat: Kameralistik di Jerman inilah kemudian, setelah dikembangkan dan dimodernisasi lebih lanjut, dioper idenya oleh Woodrow Wilson untuk memperjuangkan suatu "Science of Administration" di

Amerika Serikat sejak tahun 1887, dengan menolak pandangan yuridis-formal yang berkembang, terutama di Prancis dan di negeri Belanda dulu.

Sistem APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) kita dan di negara-negara Eropa hingga sekarang masih bersifat kameralistik. Para kameralis (ahli kameralistik) pada abad ke-18 mempergunakan konsep pemerintahan *normatif*, yang dimaksudkan untuk mengurus negara secara ekonomis dan efisien, demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat kerajaan. Akan tetapi, di dalam praktik mereka tidak berhasil karena para raja lebih sibuk memikirkan pengembangan kekuatan dan kekuasaan mereka, berikut pengembangan kekuatan daripada aparatur pemerintahan.

Di Prancis, titik berat pendidikan para fungsionaris pemerintahan diletakkan pada pendidikan yuridis (pendidikan hukum), sedangkan keahlian pemerintahan diperoleh melalui praktik dan permagangan. Karena negeri Belanda pernah dijajah Prancis dan pengaruh sistem serta jiwa pemerintahan Prancis agak kuat, efeknya tampak pada sistem pendidikan hukum dan pemerintahan mereka, termasuk di Indonesia sebelum Perang Dunia II.

Perkembangan di Inggris dan Amerika Serikat berbeda dengan di Prancis dan Prussia yang lambat laun lebih bersifat yuridis-formal, dan kurang mengikuti perkembangan ilmu-ilmu ekonomi dan statistik. Di Inggris berkembang sistem birokrasi yang dijalankan oleh fungsionaris yang mempunyai jiwa setia, integritas, dan keahlian tinggi. Lambat laun, mereka merupakan suatu *civil service* yang menjadi kebanggaan karena tidak mudah untuk diterima dari kalangan mereka, apalagi untuk mencapai posisi yang top. Mereka diikat suatu kode kehormatan dan kode etik yang ketat sekali, dan dedikasi mereka pada tugas negara mati-matian. Hingga sekarang, di beberapa negara bekas jajahan Inggris tradisi *civil service* masih dipertahankan dengan rasa bangga.

Berbeda halnya dengan perkembangannya di Amerika Serikat, ketika Presiden Jackson (1828-1836) memperhebat *spoils system*. Posisi-posisi penting dalam pemerintahan diberikan kepada kawan-kawan dan simpatisan-simpatisan partai yang memberikan

dukungan finansial. Dengan Pendleton Act 1883, sesudah pembunuhan terhadap Presiden Garfield pada tahun 1881 oleh seorang yang frustrasi karena gagal dalam upayanya ikut menikmati *spoils system*, dibentuklah *civil service* seperti di Inggris berdasarkan keahlian profesional, di bawah pimpinan dan pengawasan *Civil Service Commission*. Dari syarat-syarat profesional yang ditetapkan oleh Undang-Undang Civil Service itu, Woodrow Wilson pada tahun 1887 mulai memperjuangkan adanya ilmu administrasi negara dengan memodernisasikan ilmu kameralistik dari Prussia, dan menolak pendekatan yuridis-formal yang berkembang di Eropa Kontinental seperti yang telah saya kemukakan di atas. Aliran ilmu administrasi negara dari Amerika Serikat inilah yang kemudian masuk di Indonesia sejak tahun lima puluhan, dan berkembang hingga sekarang, dengan modifikasi-modifikasi secukupnya.

Dalam buku ini, saya mencoba mengintegrasikan kedua aliran tentang ilmu pemerintahan tersebut, dengan aliran ketiga yang bersifat asli Indonesia (yaitu ilmu kepomongprajaan), mengingat bahwa peninggalan sejarah yang sudah berakar dalam kebudayaan masyarakat Indonesia tidak bisa diabaikan begitu saja. Di pihak lain, aliran *public administration* dari Amerika Serikat memberikan perspektif yang lebih banyak untuk pengembangan dan modernisasi sistem dan ilmu pemerintahan di Indonesia. Jika kita kembali meninjau keadaan Indonesia pada akhir abad ke-19, bagi putra bangsa Indonesia, pendidikan pemerintahan dan administrasi negara modern dimulai dengan pendirian *Osvia* (*Opleidingschool voor Indonesische Ambtenaren*) pada tahun 1908 di Bandung, Magelang, dan Probolinggo. “*Ambte-naar*” berarti “pejabat negeri” bukan pegawai negeri. Education and Training School for Indonesian Civil Servants (OSVIA) adalah hasil organisasi “*Hoofdenschool*” (Sekolah untuk para kepala) yang didirikan pada tahun 1880 di Bandung, Magelang, dan Probolinggo.

Program pendidikan di Osvia terdiri atas tiga bagian:

1. Bagian Persiapan, dua tahun studi, yang diterima adalah lulusan ELS (*Europese Lagere School*) atau lulusan HIS (*Hollands Inlandse School*).
2. Bagian Pertama, tiga tahun studi.
3. Bagian Kedua, dua tahun studi.

Pada tahun 1910 didirikan Osvia baru di Serang, Madiun, Blitar, Makassar (Ujung Pandang), dan Bukit Tinggi. Di bagian persiapan dilakukan penyempurnaan dari apa yang telah diperoleh di Sekolah Dasar (ELS, HIS). Di bagian pertama diberikan bahasa Belanda, bahasa Melayu, bahasa daerah, geografi, sejarah, ilmu alam, matematika, ilmu menggambar. Di bagian kedua pengantar ilmu hukum, hukum tata negara, hukum administrasi negara, ilmu ekonomi negara, asas-asas ilmu pemerintahan/administrasi negara, geodesi, topografi, ilmu pertanian, dan ilmu ekonomi pertanian.

Pada tahun 1914 didirikan *bestuursschool* (sekolah ilmu pemerintahan) di Jakarta. Syarat penerimaan bagi mahasiswa bangsa Belanda adalah lulus HBS (SMA Belanda), dan bagi mahasiswa bangsa Indonesia adalah lulus ujian saringan Departemen Dalam Negeri. Lama studi dua tahun dengan kurikulum bahasa Belanda, bahasa Inggris, hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana ilmu ekonomi negara, ilmu pertanian, ilmu bangunan gedung, sistem pengairan dan konstruksi jalan, ilmu kesehatan masyarakat. Pada tahun 1928, sekolah-sekolah Osvia secara bertahap dihapus, diganti dengan MOSVIA di Magelang dan Bandung, dengan menerima lulusan MULO (SMP) dengan lama studi tiga tahun dan program studi yang cukup berat.

Di samping itu, banyak pula putra-putra Indonesia yang lulus dari studi fakultas hukum dan atau fakultas indologi di Universitas Leiden atau Universitas Utrecht di negeri Belanda.

Pada tahun 1938, *bestuursschool* ditingkatkan menjadi *bestuursacademie* dan digabung dengan sekolah tinggi (kemudian fakultas) hukum (Universitas Indonesia) di Jakarta. Pada tahun 1941 dibuka pula fakultas indologi.

Demikianlah sistem pendidikan ilmu pemerintahan dan administrasi negara di Indonesia sampai tentara Jepang masuk (Maret 1942).

B. Aspek Ilmu Administrasi Negara

Perkembangan pandangan tentang perikehidupan kenegaraan di Indonesia sangat dipengaruhi, baik oleh peristiwa-peristiwa yang terjadi di Eropa Barat di bidang ketatanegaraan, terutama

dalam abad ke-19 dan dalam paruh-abad ke-20 sebelum perang dunia II, maupun oleh perkembangan di bidang ilmu pemerintahan dan administrasi negara.

Di atas dikemukakan bahwa dalam buku ini, saya mencoba mengintegrasikan tiga aliran mengenai ilmu pemerintahan dan administrasi negara, di antaranya, dua aliran dari luar, yakni:

1. yang berasal dari Eropa Barat melalui Belanda,
2. yang berasal dari Amerika Serikat melalui program bantuan pemerintah Amerika Serikat sejak tahun lima puluhan.

Aliran ketiga adalah yang asli Indonesia, berasal dari ilmu pemerintahan kerajaan Majapahit dan selanjutnya, yakni aliran ilmu pamong praja, yang hingga kini terus dikembangkan di lingkungan Departemen Dalam Negeri karena ternyata di dalam praktik paling cocok untuk wilayah pedesaan. Filsafat ilmu pamong praja bahwa rakyat Indonesia, terutama di daerah rural (daerah pedesaan), yang tidak dapat atau tidak mau menerima gaya pikir dan gaya hidup modern, menghendaki adanya pengayoman dan bimbingan yang tulus, jujur, dan penuh rasa pengertian dari para pejabat pemerintah (pejabat pamong praja terutama) yang bersangkutan. Sifat lugu, jujur, patuh kepada pembesar, dan sikap khas ketimuran rakyat Indonesia asli ini akan mengakibatkan rakyat yang bersangkutan menjadi tertutup jiwanya, mencari jalan hidup sendiri, walaupun penuh penderitaan, dan tidak menghiraukan atau menghiraukan peraturan-peraturan pemerintah sebanyak-banyaknya.

Inti ilmu administrasi negara Indonesia modern diambil dari ajaran-ajaran yang berasal dari Amerika Serikat, yakni *public and business administration, management science, policy science*, dan sebagainya. Tambahnya diambil dari ajaran-ajaran yang berasal dari Indonesia, dan dari Eropa Barat, terutama Belanda dan Prancis, yakni berupa ilmu-ilmu aspek administrasi negara tertentu.

Adapun ilmu-ilmu aspek administrasi negara Indonesia yang terpenting adalah sebagai berikut.

1. *Ilmu keuangan negara (public finance)*
Ilmu keuangan negara adalah ilmu keuangan mengenai aspek-aspek finansial dari administrasi negara, dan merupakan

bagian dari ilmu ekonomi politik (*political economy*), yakni cabang ilmu ekonomi baru yang dikembangkan bersama oleh ahli-ahli ekonomi dan politik dengan menempatkan pemerintahan dan *policy* ke dalam suatu *cost-benefit perspective*. Hal yang harus dibahas adalah organisasi finansial penguasa-penguasa pusat, daerah dan desa, serta proses-proses pengambilan keputusan mengenai penerimaan dan pengeluaran di lingkungan instansi pemerintah (penguasa), instansi semipemerintah, dan lembaga-lembaga yang disubsidi oleh pemerintah.

Di samping itu, hal penyesuaian anggaran resmi (yang telah ditetapkan oleh undang-undang) kepada penyelenggaraan praktik, dan hubungan-keuangan antara berbagai lapisan atau tingkatan instansi-instansi pemerintah.

2. *Ilmu hukum administrasi negara*
Yang harus dibahas adalah hukum mengenai organisasi pemerintahan (administrasi negara), pembagian wewenang sebagai salah satu instrumen yuridis untuk mengembangkan dan menjalankan *policy* pemerintah, penetapan-penetapan (*beschikkingen*), dan perlindungan hukum warga dan badan masyarakat terhadap perbuatan pejabat penguasa. Demikian pula, perlu dibahas hal hak-hak dan kewajiban-kewajiban hukum pejabat penguasa dan pihak warga/badan masyarakat dalam berbagai macam transaksi. Dalam kaitan ini, perlu dibahas pula prinsip-prinsip dasar pemerintahan dan administrasi negara yang sehat.
3. *Sosiologi pemerintahan*
Yang harus dibahas adalah sosiologi pemerintahan rural dan sosiologi pemerintahan urban. Pada keduanya, sorotan dan kupasan dilakukan terhadap kelangsungan proses pemerintahan dan struktur pemerintahan dalam berbagai konteks. Dalam bahasan sosiologi pemerintahan rural, perhatian harus diberikan pada pengaruh agama lokal, adat, dan hukum adat, terhadap struktur organisasi dan proses pemerintahan. Mengingat sangat luasnya wilayah Indonesia, tiap-tiap fakultas (universitas) di berbagai tempat di Indonesia terpaksa memberi perhatian yang besar pada sifat agama lokal, adat, dan hukum adat setempat.

4. Ilmu ekonomi pembangunan

Setiap pejabat pemerintah/administrasi negara harus mempunyai pengetahuan ekonomi yang cukup memadai dengan kedudukannya, walaupun hanya bersifat dasar. Pada saat ini, yang paling cocok bagi Indonesia, sebagai negara yang sedang berkembang (*developing country*), adalah ajaran dan teori ilmu ekonomi pembangunan. Hal ini karena teori ekonomi modern yang dikembangkan dan diajarkan di negara Barat sekarang sudah tidak bisa diterapkan di Indonesia karena struktur dan budaya masyarakatnya sangat jauh berbeda. Hanya guru-guru besar dan pakar ekonomi internasional kita yang harus mengikuti perkembangannya di dunia Barat. Bagi pejabat pemerintah Indonesia di tingkat rural, ajaran dan teori ekonomi Barat tersebut masih kurang relevan dan bisa menyesatkan. Teori Adam Smith mengenai kemakmuran bangsa mungkin perlu dikaji ulang. Masyarakat Barat, sebagai salah satu akibat dari revolusi di bidang teknologi, moneter, dan informatika yang berlangsung di sana makin lama semakin jauh berbeda dari masyarakat Asia, baik dalam struktur maupun budaya. Frustrasi sosial-ekonomi-politik dan budaya bermunculan, membuat tugas para pejabat pemerintah makin berat. Hal ini karena bank-bank maju (Barat dan Jepang) selalu melakukan ekspansi kebudayaannya ke seluruh dunia, sedangkan masyarakat negara yang belum maju, secara mental dan budaya, berada dalam keadaan tidak siap untuk menerima atau mencerna perubahan yang ditimbulkannya. Masalah sosial, mental dan budaya harus dibahas pula dalam sosiologi pemerintahan.

5. Sejarah politik Indonesia

Teori dan metode analisis *politikologi* (ilmu politik) dipergunakan untuk membahas perkembangan politik dan pemerintahan di Indonesia sejak tahun 1800, yakni sejak Indonesia merupakan negara kesatuan dengan wilayah sebesar sekarang. Masalah-masalah pemerintahan dan politik yang dihadapi oleh penguasa Indonesia sepanjang masa (terlepas dari ras atau kebangsaan) secara *generik* (menurut jenisnya), sebenarnya sama. Perbedaannya terletak pada perubahan yang terjadi pada lingkungan (*environment, omgeving*) beserta

pengaruhnya. Lingkungan tersebut terdiri atas negara-negara luar yang “menaruh minat” terhadap Indonesia, baik dalam arti politik, ekonomi, perdagangan, agama, maupun kebudayaan. “Minat” tersebut memengaruhi perkembangan keadaan politik, ekonomi, perdagangan, hukum, agama, kebudayaan, dan pendidikan di Indonesia pada umumnya, dan menimbulkan problema yang harus dihadapi dan ditangani oleh pemerintah Indonesia yang mana pun. Dalam menangani masalah tersebut, pemerintah Indonesia dari masa ke masa berubah filsafat atau ideologi, yang membawa akibat bermacam-macam bagi struktur dan fungsi pemerintahan.

C. Kerja Administrasi Negara

Pada pokoknya, administrasi negara adalah “administrasi” dari “negara” sebagai suatu organisasi modern. Dengan kata-kata sederhana, “administrasi” di sini berarti “mengurus” atau “pengurus”, dalam bahasa Inggris Amerika *administration* dalam artian *that part of the Government which manages public affairs*, atau dalam bahasa Belanda *besturen* atau *bestuur*. Dengan perkataan lain, administrasi negara adalah “pengurusan” atau “pemerintahan” negara sebagai suatu organisasi modern.

Administrasi (*administration*) sebenarnya mempunyai banyak arti. Tiga arti utama administrasi adalah:

1. administrasi merupakan sistem pimpinan suatu organisasi bidang urusan atau usaha, merupakan fungsi utama administrator. Intinya adalah *manajemen*;
2. administrasi merupakan sistem informasi untuk mengendalikan situasi, keadaan, atau organisasi. Inti dari administrasi sebagai sistem informasi pengendali keadaan adalah tata usaha;
3. administrasi merupakan proses kerja sama antara dua orang atau lebih secara tertentu untuk menyelenggarakan tercapainya tujuan bersama yang tertentu pula. Intinya adalah *decisions making*.

Ketiga arti administrasi tersebut tercermin dalam tiga artian utama administrasi negara, yakni:

1. administrasi negara sebagai *fungsi pemerintah* untuk mengurus atau menangani urusan-urusan kenegaraan (publik) secara tertentu;

2. administrasi negara sebagai *aparatur dan aparat pemerintah* sebagai suatu organisasi untuk mengendalikan keadaan pemerintahan negara;
3. administrasi negara sebagai *proses penyelenggaraan* berbagai tugas dan urusan pemerintah secara terorganisasi, sistematis, metodis, dan teknis.

Dalam administrasi negara, negara dianggap sebagai suatu organisasi modern. Dalam negara nonmodern, negara yang belum merupakan organisasi modern, yang lebih bersifat *negeri* daripada negara, dapat dikatakan tidak termasuk administrasi negara sebagaimana yang kita maksud dalam buku ini. Oleh sebab itu, di bagian-bagian wilayah Indonesia, yang masyarakatnya belum cukup mampu hidup dan berpikir secara teratur rasional, sistem dan pola administrasi negara Indonesia tidak bisa berfungsi sebagaimana mestinya.

Organisasi modern adalah organisasi yang memiliki anggaran dasar atau konstitusi, maksud dan tujuan yang jelas, struktur dan mekanisme yang dikembangkan secara sistematis dan berencana rasional, agar mampu melakukan “produksi” segala sesuatu yang dikehendaki atau dibutuhkan menurut perhitungan pimpinannya dan atau para anggotanya.

Saya ulangi lagi, bahwa ada tiga arti utama administrasi negara yang berkaitan satu sama lain, sehingga setiap kali menyebut “administrasi” atau “administrasi negara”, yang dimaksud adalah salah satu dari tiga artinya yang utama tersebut, atau kombinasi dari dua artinya, atau kombinasi dari ketiga artinya, yaitu sebagai berikut.

1. Administrasi negara bisa diartikan sebagai fungsi. Sebagai fungsi, administrasi negara merupakan fungsi dari setiap pejabat pemerintah, khususnya pejabat administrasi negara atau administrator negara pada semua tingkatan, eselon, atau tempat (posisi).
2. Administrasi negara bisa diartikan sebagai aparatur (*machinery*) atau sebagai aparat (*apparatus*) pemerintah. Sebagai aparatur dan aparat pemerintah, administrasi negara merupakan organisasi yang kompleks. Setiap pejabat pemerintah

mengepalai, memimpin, dan merangkap sebagai “administrator” suatu unit administrasi negara, besar, setengah besar, atau kecil, bergantung pada kedudukan pejabat pemerintah yang bersangkutan. Akan tetapi, yang disebut top administrator adalah presiden, menteri, sekretaris jenderal departemen, direktur jenderal, inspektur jenderal, dan kepala lembaga pemerintah non departemen (LPND).

3. Administrasi negara bisa diartikan sebagai proses. Administrasi negara merupakan proses penyelenggaraan urusan-urusan negara dan pemerintah secara teknis, suatu proses yang tiada henti-hentinya (*never ending process*).

Dengan demikian, administrasi negara tidak mengenal *dimensi waktu* seperti, misalnya, *legislasi* (Perundang-undangan) dan *yudikasi* (peradilan) yang setiap kali melakukan kegiatan dalam suatu kurun, babak, atau periode waktu tertentu.

Karena negara sebagai organisasi besar terdiri atas ribuan unit suborganisasi dan subsuborganisasi, dan seterusnya, yang semakin lama makin kecil sehingga ke organisasi desa dan organisasi dusun atau organisasi urusan pemerintah desa, di dalam praktik, administrasi negara tersebut dijalankan oleh ratusan ribu pejabat pemerintah atau pejabat administrasi negara pada semua tingkatan (nivo, level) dan eselon, mulai presiden sampai pejabat pada tingkatan yang paling rendah. Setiap pejabat secara akademik disebut *administrator negara*. Akan tetapi, di dalam praktik sehari-hari, sebutannya sesuai dengan posisi dan jabatannya, misalnya *presiden, menteri, kapolri, jaksa agung, sekretaris jenderal, direktur jenderal, inspektur jenderal, kepala LPND, kepala badan, kepala biro, direktur (kepala direktorat), kepala bagian, gubernur (kepala wilayah provinsi), bupati (kepala wilayah kabupaten), kepala daerah tingkat I, kepala daerah tingkat II, kepala dinas daerah, kepala kanwil, camat (kepala wilayah kecamatan), kepala desa*, demikian seterusnya. Mereka semua adalah “administrator negara”. Sebagai administrator negara, untuk menjalankan fungsinya, mereka harus menguasai ilmu dan atau pengetahuan, antara lain:

1. pengetahuan dan pengalaman teknis fungsional mengenai bidang tugas masing-masing,

2. ilmu pimpinan yang *senivo* (setingkat) dengan kedudukannya (analisis lingkungan, ilmu strategi, perencanaan umum, *policy* dan *decisions making*, pengaturan, *budgeting*),
3. ilmu dan pengetahuan tentang organisasi yang sesuai posisi, kemampuan mengembangkan kebudayaan organisasi yang sesuai,
4. pengetahuan politik dan hukum yang sesuai kedudukan,
5. ilmu *policy* yang sesuai dengan kedudukan,
6. kemampuan manajemen yang sesuai dengan kedudukan,
7. penguasaan beberapa bahasa yang diperlukan secara cukup.

Administrasi negara (*state administration, public administration, staatsbestuur, openbaar bestuur*) adalah "administrasi" dalam arti khusus. Administrasi negara dijalankan oleh semua pejabat pemerintah, baik yang mempunyai wewenang eksekutif atau pemerintahan (*government authority, regeerbevoegdheid*) seperti presiden, menteri negara, direktur jenderal departemen, kepala wilayah, dan sebagainya, maupun yang hanya mempunyai wewenang administratif atau wewenang pemerintahan administratif, yakni: wewenang pelaksanaan keputusan dan atau peraturan pemerintah yang bersifat teknis penyelenggaraan, misalnya kepala badan, kepala lembaga, kepala biro, kepala bagian, sekretaris.

Mengingat adanya enam bidang urusan pemerintah negara modern masa kini, ada enam cabang (*branches*) administrasi negara, yang sebagian besar dirangkap dijalankan oleh pejabat-pejabat administrasi negara yang sama, sehingga perbedaan-perbedaan teknis-fungsionalnya sering tidak disadari oleh para pejabat administrasi negara yang bersangkutan, yakni:

1. administrasi pemerintahan,
2. administrasi perundang-undangan,
3. administrasi kemasyarakatan (pembinaan masyarakat),
4. administrasi kepolisian,
5. administrasi peradilan.

Tata aturan administrasi ketatausahaan negara Indonesia, atau birokrasi pemerintahan terdiri atas berapa macam jenis administrasi, yaitu terdiri dari:

1. administrasi kearsipan negara,
2. administrasi dokumentasi negara,

3. administrasi perizinan,
4. administrasi statistik negara,
5. administrasi notariat,
6. administrasi harta peninggalan,
7. administrasi registrasi dan sertifikasi tanah.

Selanjutnya, *administrasi kerumahtanggaan negara*, terdiri atas:

1. administrasi personel (kepegawaian) negara,
2. administrasi keuangan negara,
3. administrasi perpajakan,
4. administrasi materiil dan inventaris negara,
5. administrasi gedung-gedung negara,
6. administrasi domein (tanah) negara,
7. administrasi prasarana (infrastruktur).

Administrasi pembangunan, terdiri atas:

1. administrasi perencanaan pembangunan,
2. administrasi proyek-proyek pembangunan,
3. administrasi sumber daya manusia,
4. administrasi keuangan pembangunan,
5. administrasi investasi modal asing.

Administrasi lingkungan hidup, terdiri atas:

1. administrasi tata guna ruang lingkungan hidup,
2. administrasi perlindungan lingkungan hidup,
3. administrasi sanitasi lingkungan hidup.

Administrasi bisnis negara, terdiri atas:

1. administrasi unit bisnis nonprofit (nirlaba),
2. administrasi bisnis komersial (BUMN, BUMD),
3. administrasi asuransi sosial (taspen, astek, askes, dana pensiun, dan sebagainya),
4. administrasi perbankan negara.

Jadi, jelas bahwa bidang administrasi negara masa kini sangat luas jika dibandingkan dengan keadaan seratus tahun yang lalu di Indonesia, yang masih bertitik berat pada administrasi pemerintahan, administrasi ketatausahaan negara, administrasi kerumahtanggaan negara terbatas, dan administrasi bisnis perkebunan negara.

D. Administrasi Negara sebagai Staf Pemerintah

Pada hakikatnya, aparatur administrasi negara merupakan jaringan sistem unit-unit staf dari (pejabat) pemerintah yang bersangkutan. Para pejabat yang hanya mempunyai wewenang "administrasi negara" atau wewenang pelaksanaan keputusan dan peraturan pemerintah merupakan pejabat-pejabat staf dari pejabat pemerintah yang bersangkutan. Jabatan staf di dalam organisasi modern merupakan jabatan yang sangat vital karena pemimpin + staf merupakan pimpinan pemerintahan (= pimpinan) adalah pemerintah (pemimpin) + administrasi negara (staf).

Dalam praktik sehari-hari, pemerintahan dan administrasi negara tidak bisa dipisah. Akan tetapi, secara yuridis (karena negara Republik Indonesia adalah negara hukum) harus dibedakan. Hal ini karena keputusan pemerintahan mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda daripada keputusan administratif. Oleh karena itu, jika kita mempergunakan istilah "pemerintahan", seperti yang lazim dipergunakan oleh masyarakat sehari-hari, kita harus sadar bahwa "pemerintahan" terdiri atas yang *bersifat politik*, artinya mengatur dan membina masyarakat (pengaturan, pembinaan masyarakat negara, kepolisian, dan peradilan), dan yang *bersifat nonpolitik*, artinya secara administratif-teknis melaksanakan kehendak dan keputusan pemerintah semata-mata serta melayani warga masyarakat (baik perseorangan maupun badan) sesuai dengan permohonan tertulis mereka. Kesadaran akan perbedaan antara pemerintahan dan administrasi negara tersebut hanya dapat diperoleh melalui pendidikan.

Ada baiknya, jika pemerintahan yang bersifat politik, yakni pemerintahan politik atau pemerintahan eksekutif, kita tulis "pemerintahan" dengan huruf P besar, sedangkan yang bersifat nonpolitik, atau pemerintahan administratif atau administrasi negara, kita tulis "pemerintahan" dengan huruf p kecil. Pemerintahan yang bersifat nonpolitik (= tidak memakai paksaan terhadap warga atau badan masyarakat dalam bentuk apa pun) hanya bersifat melaksanakan peraturan, kehendak, dan keputusan pemerintah secara administratif-teknis belaka, yaitu:

1. melayani warga masyarakat (baik perseorangan maupun badan) yang mengajukan permohonan secara tertulis untuk meminta haknya sesuai/berdasarkan ketetapan, undang-undang,

2. melakukan kegiatan materiil, misalnya membangun jalan, gedung, sekolah, saluran irigasi, dan sebagainya, disebut "administrasi negara".

Jika ada keputusan administrasi negara yang harus ditaati oleh warga atau badan masyarakat, tetapi tidak dipenuhinya oleh yang bersangkutan, misalnya syarat-syarat administratif yang harus dipenuhi guna keabsahan suatu hak yang diminta, pejabat administrasi negara hanya dapat membatalkan keputusannya sebagai tindakan sanksional. Jika ada keputusan pemerintah yang tidak ditaati oleh warga atau badan masyarakat yang wajib menurut undang-undang, yang bertindak adalah polisi, sebagai "tangan kuat" atau *strong arm* dari pemerintah. Bahkan, jika perlu, dalam keadaan darurat, adalah militer (yang dimaksud dengan "polisi" dalam negara modern bukan hanya POLRI).

Karena pemerintah merangkap sebagai pejabat administrasi negara, orang awam (warga atau badan masyarakat yang awam) sering tidak tahu siapa yang dihadapi. Apalagi jika pejabat pemerintahnya tidak tahu dalam posisi atau kapasitas apa dia berbuat, sebagai pemerintah atau sebagai pejabat administrasi negara, mudah sekali timbul konflik.

Dalam menjalankan tugasnya, para kepala unit organisasi administrasi negara, selain melaksanakan strategi dan *policy* (kebijaksanaan) pemerintah, juga perlu menentukan strategi dan *policy* administratifnya, sesuai dengan keadaan lingkungan masyarakat yang dihadapi, misalnya:

1. *policy* mengatur waktu pengaliran dan pembagian penggunaan air irigasi,
2. *policy* mengatur giliran penggunaan sawah untuk tanaman padi dan tebu,
3. *policy* mengatur rayon dan giliran pengangkutan sampah,
4. *policy* mengatur rayon dan penerimaan murid sekolah negeri,
5. *policy* mengatur dan menentukan skala prioritas pengukuran petak-petak tanah yang harus diukur dalam rangka sertifikasi pemilikan tanah,
6. *policy* pemberian *exit permit* pada paspor,
7. *policy* pemberian surat izin usaha perdagangan,
8. *policy* pemberian izin mendirikan bangunan, dan banyak sekali contohnya dalam praktik sehari-hari.

Dalam dunia modern masa kini, fungsi dan kegiatan “administrasi negara” begitu majemuk dan rumit, sehingga upaya penyempurnaannya perlu dijadikan materi suatu cabang dan disiplin ilmu pengetahuan baru yang disebut “ilmu administrasi negara”, yang merupakan bagian dari ilmu administrasi publik. Ilmu administrasi negara (ilmu administrasi publik) merupakan jurusan atau spesialisasi daripada “ilmu administrasi” yang lahir pada akhir abad ke-19 (Henri Fayol). Ilmu administrasi terdiri atas *ilmu administrasi publik* dan *ilmu administrasi privat*, termasuk di dalamnya ilmu administrasi niaga atau *business administration*.

Dari segi permasalahan administrasi, tidak terdapat perbedaan prinsipiel antara *business administration* dan *public administration*. Yang banyak berbeda adalah dari segi hukum. Negara (dan tiap-tiap unit atau bagian atau onderdilnya) merupakan “organisasi publik” (*public organisation, body politic, openbaar lichaam*), dan pimpinan atau pengurusnya juga merupakan “pimpinan publik” atau “pemerintah” atau “pemerintahan” atau “manajemen publik” atau “administrasi publik”. Kadang-kadang, “administrasi” sudah diartikan “pengurusan publik” atau “pemerintahan administratif (= nonpolitik)”. Suatu organisasi internasional yang dibentuk atas dasar perjanjian antara negara-negara juga merupakan “organisasi publik”, dan pimpinannya tergolong dalam “administrasi publik”.

Dalam rangka ilmu administrasi negara, *negara* dipandang sebagai suatu organisasi kemasyarakatan politik dan budaya (kultur dalam arti luas), sebagai organisasi yang merupakan ajang kehidupan bersama dan ajang kerja sama antara sekelompok orang yang terikat pada suatu wilayah geografis tertentu, yang secara bersama kadang-kadang merupakan penduduk (populasi, kartu penduduk), kadang-kadang merupakan masyarakat (hidup bersama berdasarkan kepentingan bersama sebagai warga masyarakat), kadang-kadang sebagai rakyat (kumpulan orang yang mempunyai ikatan historis tertentu terhadap negara), kadang-kadang sebagai bangsa (kumpulan orang yang berkaitan terhadap cita-cita budaya atau cita-cita perjuangan hidup), dan kadang-kadang sebagai *nasion*.

Di dalam hubungan luar negeri, pengertian *nasion* sangat penting, dan di dalam pergaulan internasional antarnegara, setiap negara dianggap atau diperlakukan sebagai *nation-state*, walaupun dalam kenyataannya tidak selalu demikian keadaannya.

Negara modern masa kini memang tidak bisa dipisahkan dari apa yang disebut *nasion*. *Nasion* adalah bangsa yang sudah sadar budaya (*cultuurbewust*) dan sekaligus sadar politik (*politiekbewust*) sehingga sanggup menjadi pemilik dan penyelenggara suatu *negara nasion* (*nation state, etat nation*). Hal kelahiran dan perkembangan *nation-state* telah dibahas sebelumnya.

E. Ahli Administrasi Negara

Dalam arti formal, ahli administrasi negara adalah setiap orang yang telah memperoleh dan mengalami pendidikan akademik dan pengalaman teknis cukup dalam bidang ilmu administrasi negara. Dalam arti nonformal, ahli administrasi negara adalah setiap orang yang telah menunjukkan bukti-bukti keahliannya secara nyata.

Hal tersebut karena gelar MPA (Master in Public Administration) atau S. Aneg. atau gelar Drs. Adm. Negara tidak merupakan gelar profesi yang dilindungi oleh undang-undang, seperti Akuntan, Dokter, S.H. (Sarjana Hukum, Master), atau Notaris. Ilmu administrasi negara secara substansi (materi) terdiri atas:

1. ilmu administrasi negara *deskriptif*, membahas administrasi negara yang ada secara faktual, sistematis, dan eksplikatif (secara menjelaskan), cara organisasi dan fungsionalisasinya;
2. ilmu administrasi negara *eksplikatif*, membahas administrasi negara yang ada di berbagai negara beserta masalah-masalahnya, dan melalui berbagai teori mencoba menjelaskan problema tertentu yang timbul, penyebabnya, dan bagaimana kelanjutannya yang mungkin terjadi;
3. ilmu administrasi negara *preskriptif*, yang mencoba mengembangkan pandangan, dalil, dan teori tentang bagaimana administrasi negara itu sebaiknya atau seharusnya, (Preskripsi = resep);
4. administrasi negara *normatif*, yang mencoba mengembangkan berbagai norma, kriteria, dan standar tentang administrasi negara yang baik dan sehat.

Setiap ahli administrasi negara selalu bekerja dan berpikir secara analitis dan teknis. Orang yang harus ahli administrasi negara adalah:

1. setiap pejabat peneliti administrasi negara (spesialis);
2. setiap pejabat penasihat atau konsultan atau pakar administrasi negara;
3. setiap pejabat pamong praja, setiap pejabat administratif, setiap pejabat staf administrasi, dan setiap manajer publik atau pemerintahan.

Bagi para pejabat golongan ketiga tersebut, ilmu administrasi negara berarti:

1. ilmu atau kemampuan memanfaatkan kepeahaman dan kepranawaan (*insight, inzicht*) tentang administrasi negara,
2. pemakaian atau penerapan pengetahuan tentang administrasi negara di dalam pembentukan *policy* atau praktik pengemudian (direksi) kegiatan yang bersifat administrasi negara dalam berbagai situasi kerja, dalam perencanaan (*planning*), dan di dalam menjalankan pimpinan. Kedudukan para pejabat staf sangat penting karena mereka berada di dalam posisi antara studi (kajian, penyelidikan, penelitian) dan *policy*.

Para pejabat pimpinan dan staf menengah ke atas harus mampu:

1. menaskah, merumus, dan menganalisis berbagai nota mengenai *policy* (kebijaksanaan, kebijakan),
2. menganalisis berbagai tulisan dan kepustakaan,
3. mengolah hasil kajian dan penelitian ke dalam rencana *policy* dan atau pimpinan.
4. menguasai berbagai teknik manajemen modern terpenting (termasuk teknik-teknik *planning*, teknik-teknik pengawasan),
5. menguasai berbagai teori dan kesanggupan memimpin unit atau operasi administrasi negara,
6. bekerja sama dan bergaul dengan siapa pun yang terlibat dalam kegiatan atau proyek administrasi negara,
7. bermusyawarah, berunding, dan bekerja dalam suatu tim, panitia, dan sebagainya.

Kemampuan tersebut merupakan paduan antara keterampilan akademik (ilmiah), manajerial, dan sosial. Dari uraian tersebut, kemampuan atau keahlian administrasi negara tidak dapat

dikembangkan hanya di lingkungan perguruan tinggi (universitas, institut, sekolah tinggi), tetapi harus ditambah dengan pemagangan (internship) atau praktik lapangan di bawah bimbingan seorang pejabat administrasi negara yang ahli (*stage, stase*).

Dalam suatu negara besar seperti Negara Republik Indonesia, kebutuhan tenaga-tenaga ahli administrasi negara besar sekali. Oleh karena itu, sistem, kurikulum, dan organisasi pendidikannya harus benar-benar diperhatikan dengan sebaik-baiknya agar para sarjana administrasi negara yang dihasilkan dapat berkembang secara cepat dan melalui praktik administrasi negara. Di dalam praktik, administrasi negara berarti “menjalankan strategi dan *policy* (politik) pemerintah di dalam menerapkan atau merealisasikan ketentuan undang-undang (dalam arti luas)”. Hal ini jelas memerlukan keahlian yang cukup luas.

Negara/*nasion* memerlukan ribuan tenaga ahli yang dalam kedudukan sebagai pejabat negeri dan atau pejabat negara, harus menyelenggarakan dan menjalankan negara sebagai organisasi modern. Sebagian yang cukup besar dari pejabat negeri tersebut merupakan “kader pemerintahan”, yakni menjalankan pimpinan (pemerintahan politik dan administratif) dan mengerjakan serta menyelesaikan ribuan tugas, fungsi, kewajiban, dan tanggung jawab negara. Salah satu macam ahlinya yang sangat diperlukan adalah ahli administrasi negara, baik keahlian yang diperoleh melalui pendidikan formal (sarjana administrasi negara) maupun melalui jalan informal (swastudi dan pengalaman).

Organisasi modern adalah organisasi yang berorientasi pada produksi (barang dan atau jasa dan atau fasilitas), produktivitas kerja warga dan unitnya, produktivitas pakai sumber dayanya, efektivitas administrasi dan manajemennya, dan efisiensi operasinya. Ahli-ahli ekonomi harus menentukan usaha-usaha apa yang harus dijalankan, dan tujuan serta jalan yang harus ditempuh, dengan meyakinkan tokoh-tokoh penguasa politik yang bersangkutan. Dalam karya ini, mereka dibantu oleh ahli hukum, ahli sosiologi, ahli teknologi, ahli perdagangan, perindustrian, pertambangan, perhubungan, dan sebagainya. Para ahli administrasi negara yang memikirkan dan menentukan organisasi, mekanisme, dan sebagainya, untuk mengejar tercapainya tujuan-tujuan tersebut di atas.

Selain itu, negara/*nasion* memerlukan dana untuk membiayai kegiatan-kegiatannya yang begitu beragam, baik dana yang dikelola langsung oleh negara (= fiskus) maupun yang tidak langsung, yakni yang berada di tangan lembaga-lembaga keuangan resmi dan tidak resmi, badan-badan usaha, organisasi-organisasi masyarakat, dan keluarga, rumah tangga, atau orang per orang. Ahli ekonomi dan ahli politik memikirkan dan menentukan objek apa yang dapat dijadikan sumber dana dan sampai di mana penggunaannya. Ahli administrasi negara memikirkan dan mengembangkan sarannya untuk mencapai tujuan tersebut, dan para pejabat administrasi negara menyelenggarakan segala sesuatunya sehingga tujuan tersebut tercapai secara efisien atau efektif.

F. Administrasi Negara Modern

Dana diperoleh dan dipupuk melalui *pendapatan negara* (*nasion*, masyarakat, rakyat), atau penghasilan negara, atau “gaji” negara sebagaimana dirumuskan oleh para ahli ekonomi dengan dukungan para penguasa politik.

Pendapatan negara modern diperoleh secara langsung atau tidak langsung dari berbagai bentuk ekspor barang dan jasa. Bahkan, berbagai negara maju sekarang memperoleh pendapatan melalui ekspor uang dan teknologi. Hasil ekspor adalah “penghasilan” suatu bangsa dalam lalu lintas kehidupan internasional. Barang dan jasa yang diekspor merupakan hasil industri primer (pertanian, pertambangan, perikanan, dan sebagainya), hasil industri sekunder (industri manufaktur, pabrikasi barang jadi), hasil industri tersier dan kuartier (jasa, teknologi, dan sebagainya), hasil karya rohani, budaya, seni, dan hasil karya intelektual pada umumnya, serta ekspor tenaga kerja.

Untuk itu, seluruh *nasion*, rakyat, dan masyarakat modern harus berproduksi, menghasilkan manusia-manusia karya, barang, jasa, teknologi, dan berbagai logam mulia, yang harus bermutu setinggi-tingginya dengan biaya produksi yang serendah-rendahnya, agar mampu bersaing dengan bangsa-bangsa lain yang juga harus hidup dari ekspornya dalam mengejar kemajuan dan kemakmuran.

Ekspor yang akan menentukan kekuatan ekonomi negara, tidak dilakukan oleh negara sendiri secara langsung, tetapi oleh warga negara Indonesia, secara bekerja sama atau dengan warga negara asing, secara badan, perusahaan, atau perseorangan.

Keberhasilan usaha ekspor tersebut sangat bergantung pada jiwa bangsa dan masyarakat dari strategi dan *policy* pemerintah, serta dari dukungan dan fasilitas administrasi negara, sebagaimana dibuktikan oleh Jepang, Korea Selatan, Singapura, Thailand, dan Taiwan. Hanya dari ekspor tersebut, bangsa (atau masyarakat, atau rakyat, atau negara, atau nasion) Indonesia bisa menjadi makmur dan kaya.

Di dunia ini, tidak ada kemakmuran dan kekayaan yang datang dari dalam negeri, dalam daerah, dalam rumah, dan sebagainya, tetapi harus dan hanya dari luar, melalui perdagangan luar negeri yang teratur, tanpa kebocoran dan penyelundupan yang menimbulkan kerugian besar. Di negara mana pun di dunia ini, kebocoran dan penyelundupan akan selalu ada, tetapi jangan sampai ada pejabat negara sipil (bea cukai, polisi, jaksa, pelabuhan) atau militer yang ikut terlibat. Jika “pagar sudah makan tanaman”, keadaan negara sudah sangat gawat. Salah satu bentuk ekspor yang tidak terpuji adalah merampok secara fisik di negara lain, dan membawa hasil perampokan tersebut ke negara atau negeri sendiri. Inilah yang dilakukan oleh negara atau bangsa penjajah dulu.

Salah satu cara merampok yang tidak jelas terlihat dilakukan oleh negara-negara tertentu pada saat ini dengan jalan dokumenter dan moneter internasional, yakni dengan bermain dengan anggaran belanja negara, neraca perdagangan, neraca pembayaran, politik diskonto, dan kurs mata uang. Untuk permainan demikian diperlukan organisasi dan manajemen administrasi negara yang efektif, rapi, dan bebas dari segala macam kebocoran sistem dan peraturan. Hal ini hanya terdapat di negara-negara maju. Oleh sebab itu, yang menjadi korban dan menderita kemiskinan dari permainan moneter adalah negara-negara yang sedang berkembang dan yang belum maju administrasinya. Untuk menghadapi kenyataan tersebut di atas, tidak ada jalan lain bagi Indonesia selain mengembangkan administrasi negara Republik Indonesia yang sebaik-baiknya.

Untuk mengisi kas negara (fiskus), negara mengadakan pungutan dari kemakmuran dan kekayaan yang dibentuk para warga masyarakatnya. Pungutan tersebut berupa pajak, bea, cukai, retribusi, dan bagian laba dari Badan-badan Usaha Milik Negara (BUMN, BUMD). Pungutan berbagai macam dan bentuk pajak diperlukan guna membiayai penyelenggaraan organisasi, pemerintahan, pertahanan, administrasi, dan manajemen dari negara. Tanpa ekspor yang meningkat, kemakmuran dan kekayaan negara, masyarakat dan bangsa akan merosot karena jumlah penduduk berikut kebutuhan dan tuntutan kehidupannya selalu meningkat. Di negara-negara maju, para warga masyarakat sangat bangga bila mereka membayar pajak karena kemampuan membayar pajak merupakan lambang status, makin tinggi pajak pribadinya, tinggi gengsi atau status sosialnya tinggi pula.

G. Misi Utama Administrasi Negara Indonesia

Misi utama administrasi negara Indonesia adalah membuat masyarakat dan rakyat Indonesia semakin mampu memproduksi, tidak hanya untuk memenuhi permintaan dan kebutuhan dalam negeri, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, sebagai indikator adanya kemajuan kemakmuran dan kesejahteraan berupa peningkatan pendapatan dan taraf hidup, namun juga mampu meningkatkan ekspor.

Filsafatnya adalah kemajuan apa pun di dunia ini, sebagaimana telah dikemukakan di atas, datangnya selalu dari luar, tidak dari kegiatan dalam rumah atau dalam negeri. Untuk itu, diperlukan penyelenggaraan untuk meningkatkan produksi, antara lain:

1. pendidikan dan latihan,
2. penelitian dan pengembangan (*research and development*),
3. penegakan kepastian hukum, keamanan dan ketertiban,
4. kesehatan rakyat,
5. kesejahteraan sosial rakyat,
6. pengembangan prasarana perhubungan dan komunikasi,
7. penyelenggaraan penerangan dan pemberian informasi,
8. pengembangan perbankan dan perasuransian,
9. fasilitasi pertanian, perikanan, peternakan, perhutanan, perindustrian, pertambangan, dan perdagangan.

Filsafat Pancasila penting artinya bagi kesatuan dan persatuan bangsa, pemerataan kemakmuran, dan keadilan sosial. Akan tetapi, jika produksi nasional dan ekspor negara (atau dengan perkataan lain jika pertumbuhan ekonomi) tidak berjalan dengan baik serta meningkat dari tahun ke tahun, makin lama semakin sedikit kemakmuran yang bisa dibagi.

Dengan pandangan tersebut, timbul pertanyaan yang pertama, apakah yang dimaksud dengan administrasi negara secara teknis atau ilmiah?

H. Timbulnya Peradilan Administrasi Negara

Di negara yang sedang berkembang, banyak orang, penduduk atau warga masyarakat umum, yang tidak mampu membedakan antara pemerintah (*the government, de regering*) dan administrasi negara (*the administration, het bestuur*), antara seorang pejabat yang sedang berfungsi sebagai (pejabat) pemerintah dan yang sedang berfungsi sebagai pejabat administrasi (negara).

Banyak juga orang yang karena kurang pendidikan yang sesuai, tidak bisa membedakan antara wewenang pemerintahan dan wewenang administratif (wewenang administrasi negara). Lebih sulit lagi, jika pejabat yang bersangkutan tidak bisa membedakan dan memisahkan antara fungsi/wewenang pemerintahannya dan fungsi/wewenang administratifnya, sehingga urusannya bisa menjadi kacau. Keputusan (pejabat) pemerintah tidak bisa dilawan, karena tidak ditujukan pada kasus tertentu, tidak kepada seseorang atau badan tertentu, rumusnya umum, abstrak, dan sifatnya imperatif. Akan tetapi, keputusan (pejabat) administrasi negara setiap waktu dapat dilawan atau diprotes oleh pihak yang bersangkutan, yakni seorang warga masyarakat atau badan atau instansi yang berkepentingan. Keputusan tersebut oleh Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebut Keputusan Tata Usaha Negara.

Pejabat administrasi negara yang bersangkutan tidak boleh marah atau menunjukkan perasaan tidak senang karena di dalam negara modern; seorang pejabat bertugas semata-mata menurut

policy yang jelas, menurut rasionalitas kearifan dan kebijaksanaan, menurut ketentuan undang-undang, dan menurut asas-asas hukum yang berlaku. Oleh karena itu, di dalam ilmu administrasi negara juga terdapat ilmu pengambilan keputusan (administratif) publik (*public administrative decisions making*) yang harus memerhatikan faktor-faktor khas tertentu di samping faktor-faktor pengambilan di sisi yang umum. Dengan sendirinya, terdapat tata cara atau prosedur tertentu di dalam melakukan perlawanan atau protes terhadap keputusan administrasi negara.

Sebagian dari *grievances procedures* merupakan bagian dari sistem peradilan administrasi negara. Segala sesuatunya di dalam negara modern, apalagi Negara Republik Indonesia Pancasila, harus berlangsung secara benar, sopan, adil, dan beradab, terutama sikap pejabat administrasi negara yang diprotes atau dilawan harus benar, sopan, dan menurut peraturan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, semestinya seorang pejabat penguasa terdidik modern dan berkualitas moral yang tinggi.

I. Pemerintahan Strategis

Masih perlu dipahami adanya unit-unit organisasi pemerintahan strategis (*strategic government and administrative units*), yakni di Indonesia:

1. Negara Republik Indonesia, dikepalai oleh Presiden,
2. Departemen, dikepalai oleh Menteri Negara Pemimpin Departemen,
3. ProVinsi, dikepalai oleh Gubernur Kepala Wilayah,
4. Kabupaten, dikepalai oleh Bupati Kepala Wilayah,
5. Kecamatan, dikepalai oleh Camat Kepala Wilayah.

Keputusan seorang kepala unit pemerintahan strategis mempunyai dampak luas terhadap perkembangan identitas (sifat jati) dan haluan atau arah perkembangan negara. Oleh karena itu, mereka disebut pamong praja atau “the sustodian of the country”.

Karena efisiensi administrasi negara ditentukan oleh operasi unit-unit mini dan mikro, buku ini saya susun, terutama bagi ribuan administrator dan *staffer* negara yang bertingkat mini dan mikro tersebut di atas serta bagi mereka yang sedang menghadapi

studi administrasi negara pada umumnya. Administrasi negara makro dan eeso juga akan dibahas seperlunya agar para pejabat administrasi negara mini dan mikro dapat memahami “lingkungan” (*environment*) dan “jaringan” (*network*) di mana mereka harus berfungsi dan bertugas.

Selanjutnya, saya tidak akan mengadakan uraian-uraian khusus menurut peringkat administrasi negara dengan alasan:

1. perbedaan yang terdapat dalam administrasi menurut tiap-tiap peringkat hanya bersifat skala (berbeda menurut skala besar, sedang, kecil) atau gradual (menurut derajat) belaka, dan tidak bersifat prinsipiel.
2. pembedaan administrasi menurut peringkat tersebut bagi kaum praktisi (pejabat praktik) kurang mempunyai manfaat. Pembedaan tersebut sangat berguna dalam diskusi-diskusi akademik, terutama yang berhubungan dengan masalah sistem informasi dan pengambilan keputusan.

J. Hubungan antara Sifat Administrasi Negara dan Sifat Negara

Sifat-sifat atau karakteristik administrasi negara selalu berbeda dari negara yang satu ke negara yang lain, dari negara bagian ke negara bagian yang lain, seperti yang terdapat dalam negara federal, yaitu Malaysia, India, Australia, Amerika Serikat, Uni Soviet, dan sebagainya.

Demikianlah, sifat-sifat administrasi negara Republik Indonesia akan mengikuti sifat-sifat dari Negara Republik Indonesia, baik dalam arti geografis, filsafat, konstitusi, politik, sistem ekonomi, sistem hukum, maupun kebudayaan.

Pada pokoknya, Negara Republik Indonesia mempunyai dua sifat utama, yakni sebagai berikut.

1. *Negara Republik Indonesia adalah Negara Pancasila*

Sebagai Negara Pancasila, Negara Republik Indonesia mengejar dan mempertahankan kesatuan dan persatuan yang harmonis dari wilayah sosiogeografis dan wilayah kultur-geografisnya.

Dari segi sosiografis, masyarakat negara Indonesia terdiri atas ratusan suku yang masing-masing mengklaim hak-hak wilayah tidak tertulis atas tanah yang mereka huni secara tradisional selama ratusan tahun. Proses modernisasi dan pewujudan konstitusi dan legislasi Republik Indonesia modern memerlukan sikap arif bijaksana pada aparatur administrasi negara yang menghadapi berbagai golongan etnik tersebut di atas yang bersifat *otohton* (asli, pribumi) di samping golongan etnik *allohton* (Cina, Arab, India, Eropa).

Modernisasi dengan sendirinya membawa perubahan sikap mental yang disebabkan oleh perubahan nilai hidup. Nilai hidup yang dianggap penting atau berharga dalam kehidupan bagi seseorang atau keluarga atau golongan atau masyarakat atau organisasi untuk diperoleh dan dipertahankan, merupakan kekuatan pendorong (*driving force*) bagi orang atau kelompok untuk berbuat atau melakukan sesuatu. Nilai hidup merupakan salah satu unsur terpenting dari setiap kebudayaan.

Pancasila adalah filsafat pemersatu, rumusan identitas kebangsaan Indonesia, kerangka pikir dasar yang merupakan rumusan singkat-pepak dari identitas bangsa dan masyarakat Indonesia yang dikehendaki bersama, yang dapat mencegah agar di dalam proses modernisasi, perkembangan dan perubahan nilai-nilai hidup kita tidak keluar reel atau batas tertentu yang dipatok oleh kelima sila dalam Pancasila. Realisasi filsafat dan ideologi Pancasila di dalam praktik kehidupan masyarakat dan negara sangat bergantung pada mutu, moral, dan keputusan serta perbuatan para pejabat administrasi negara kita.

2. *Negara Republik Indonesia adalah Negara Wawasan Nusantara*

Negara Republik Indonesia merupakan negara kepulauan atau negara *arkipel*. Menurut asas hukum arkipelagik, sebagaimana disetujui pada Konvensi Hukum Laut di Jamaika, 1982, lautan di antara pulau-pulau wilayah kedaulatan Indonesia juga merupakan wilayah kedaulatan Republik Indonesia. Sungai-sungai dan danau-danau sudah termasuk dalam wilayah daratan Indonesia.

Dengan demikian, wilayah kedaulatan Negara Republik Indonesia terdiri atas wilayah daratan dan wilayah lautan. Semua provinsi terdiri atas wilayah daratan dan lautan. Oleh karena itu, administrasi negara Republik Indonesia mempunyai sifat-sifat *arkipelagik* pula, yang membawa banyak konsekuensi permasalahan beragam. Sampai di mana perwujudan doktrin Wawasan Nusantara tersebut bergantung pada perumusan-perumusan operasional yang dapat dijalankan oleh para pejabat administrasi negara kita secara efektif. Lautan dalam (laut di antara pulau-pulau) kita memang penuh dengan kekayaan, baik yang bersifat kekayaan hayati (ikan, udang, rumput laut, tripang, kerang dan sebagainya) maupun kekayaan mineral yang harus ditambang dari dasar laut dengan teknologi tinggi masa kini.

K. **Good Governance (Pemerintahan yang baik)**

Pengertian pemerintahan (*governance*) adalah suatu kegiatan (proses), bahwa *governance* lebih merupakan “.....serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dan masyarakat dalam berbagai kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.”

Pengertian tentang pemerintahan (*governance*) lebih lanjut adalah sebagai berikut.

1. *Pemerintah* atau *government*: *The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc.* (pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya).
2. *The governing body of a nation, state, city, etc.* (Lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya).
3. Istilah pemerintahan atau dalam bahasa Inggris *governance* berarti “*the act, fact, manner, of governing.*” (tindakan, fakta, pola dari kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan).

Governance adalah suatu proses tentang pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Apabila dalam proses pemerintahan, unsur-unsur tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, itu merupakan istilah pemerintahan yang baik (*good governance*).

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul "Governance for Sustainable Human Development, January 1997", menyebutkan pengertian *governance* adalah "Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well-being of their population" (Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat).

Dalam masyarakat kontemporer yang dinamis dan kompleks terdapat beberapa karakteristik berikut.

1. permasalahan sosial dalam masyarakat pada umumnya disebabkan oleh interaksi berbagai faktor (yang tidak semuanya selalu dapat diidentifikasi) dan tidak bisa dibatasi oleh sebab munculnya faktor tertentu secara terisolasi.
2. Pengetahuan politis dan teknis mengenai berbagai permasalahan dan kemungkinan pemecahannya, pada kenyataannya sangat tersebar di antara berbagai faktor.
3. Tujuan kebijakan publik tidak mudah untuk dirumuskan, bahkan lebih sering menjadi bahan untuk disempurnakan, ketidakpastian menjadi aturan bahkan sebagai pengecualian.
4. Proses koordinasi, pengendalian, (*steering*), pemengaruh (*influencing*), dan penyeimbangan (*balancing*) setiap hubungan interaksi.
5. Format pemerintahan yang baru diperlukan untuk memenuhi tuntutan perubahan pola interaksi sosial politik antara pemerintahan dan masyarakat.

Dalam masyarakat modern atau *post-modern* saat ini, pola pemerintahan yang dapat dikembangkan sesuai dengan karakteristiknya adalah sebagai berikut.

1. *Kompleksitas*: dalam menghadapi kondisi yang kompleks, pola penyelenggaraan pemerintah perlu ditekankan pada fungsi koordinasi dan komposisi.
2. *Dinamika*: dalam hal ini pola pemerintahan yang dapat dikembangkan adalah pengaturan atau pengendalian dan kolibrasi.
3. *Keanekaragaman*: masyarakat dengan berbagai kepentingan yang beragam dapat diatasi dengan pola penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pada pengaturan dan integrasi atau keterpaduan.

Intervensi pelaku politik dan sosial yang berorientasi hasil, diarahkan untuk menciptakan pola interaksi yang stabil atau dapat diprediksikan dalam suatu sistem (sosial-politik), sesuai harapan ataupun tujuan dari para pelaku intervensi tersebut.

Konsep pemerintahan (*governance*) adalah sebagai berikut:

1. mencakup berbagai metode yang digunakan untuk mendistribusikan kekuasaan/kewenangan dan mengelola sumber daya publik, dan berbagai organisasi yang membentuk pemerintahan serta melaksanakan kebijakan-kebijakannya;
2. meliputi mekanisme, proses, dan kelembagaan yang digunakan oleh masyarakat, baik individu maupun kelompok, untuk mengartikulasikan kepentingan mereka, memenuhi hak hukum, memenuhi tanggung jawab dan kewajiban sebagai warga negara dan menyelesaikan perbedaan antara sesama.

Ada tiga konsep tentang model sistem pemerintahan yang diberlakukan di lembaga negara, yakni:

1. model pemerintahan ekonomi (*economic governance model*), meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi kegiatan ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap kesetaraan, kemiskinan, dan kualitas hidup;
2. model pemerintahan politik (*political governance model*), mencakup proses pembuatan berbagai keputusan untuk perumusan kebijakan;

3. model pemerintahan administratif (*administrative governance model*), sistem implementasi kebijakan.

Kelembagaan dalam *governance* meliputi tiga domain, yaitu:

1. negara, yaitu menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif;
2. sektor swasta, yaitu menciptakan pekerjaan dan pendapatan;
3. masyarakat, yaitu memfasilitasi interaksi sosial budaya dan politik, menggerakkan kelompok dalam masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, sosial, dan politik.

Ketiganya merupakan satu kesatuan antara satu dan lainnya, saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing-masing.

Dalam kaitan dengan masyarakat "*Governance is more government*" Bank Dunia (*World Bank*) merumuskan konsep *governance* sebagai "*The exercise of political powers to manage a nation's affairs*" (pelaksanaan kekuasaan politik untuk *manage* masalah-masalah suatu negara). Dasar konsep mengenai bagaimana pemerintahan berinteraksi dengan masyarakat dalam pemerintahan bidang ekonomi, sosial, dan politik dalam upaya pemenuhan kepentingan masyarakat.

Pada dasarnya, unsur pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu sebagai berikut.

1. **Negara/pemerintahan:** konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani (*civil society organizations*).
2. **Sektor swasta:** pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti industri pengolahan (*manufacturing*), perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal.
3. **Masyarakat madani** (*civil society*): kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada di antara atau tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi.

Prinsip mendasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional.

Terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan LSM/Ornop) semakin ditingkatkan dan terbuka aksesnya.

Hasil studi interaksi antara pemerintahan dan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Duclaud Williams, yaitu:

1. keberadaan struktur kekuasaan, metode, dan instrumen pemerintahan tradisional saat ini telah gagal;
2. berbagai bentuk dan ruang lingkup kegiatan interaksi sosial politik yang baru telah muncul, tetapi format kelembagaan dan pola tindakan mediasi berbagai kepentingan yang berbeda pada kenyataannya masih belum tersedia;
3. terdapat berbagai isu baru yang sangat strategis dan menjadi pusat perhatian seluruh aktor yang terlibat dalam interaksi sosial politik, baik dari lingkungan pemerintah maupun masyarakat;
4. diperlukan adanya koverensi atau kesearahan tujuan dan kepentingan untuk menghasilkan dampak yang bersifat sinergis atau situasi "menang-menang" (*win-win solution*).

Kondisi subjektif yang harus dimunculkan dalam diri setiap aktor yang terlibat dalam rangka pengembangan konsep pemerintahan adalah adanya:

1. derajat tertentu dalam sikap saling memercayai atau saling memahami;
2. kesiapan untuk memikul tanggung jawab (bersama);
3. derajat tertentu terlibat politik dan dukungan sosial masyarakat.

Dalam masyarakat modern yang dinamis dan kompleks, serta sangat beragam saat ini, pemerintah (dan masyarakat umum) memiliki tugas baru, yaitu:

1. pemberdayaan interaksi sosial politik, hal ini mengandung arti penarikan diri dalam berbagai kesempatan, namun seringnya (dan pada saat yang sama) hal ini berarti mengambil tanggung jawab untuk mengorganisasikan interaksi sosial politik untuk mengatur dirinya sendiri;

2. pembentukan dan pemeliharaan kelangsungan berbagai jenis dan bentuk *co arrangements*, yaitu permasalahan tanggung jawab dan tindakan kolektif ditanggung bersama.

Pedoman sebagai kerangka acuan dalam perumusan mengaktualisasikan gagasan konsepsional pemerintahan, di antaranya:

1. orientasi interaksi dan eksternal bagi organisasi pemerintah merupakan salah satu hal yang sangat penting dan strategis;
2. administrasi publik harus mampu memberikan perhatian terhadap beragam sudut pandang administratif, politik ilmiah, dan sosial; dan harus mampu mempertimbangkan berbagai pengertian yang berlaku mengenai permasalahan tindakan kolektif dan upaya pemecahannya, dari dalam diri administrasi publik tersebut;
3. pemerintah harus mampu mencoba mendelegasikan tanggung jawab makro terhadap berbagai unsur pelaku sosial, dan pada saat yang sama mendorong dan memberdayakan mereka untuk mengambil dan menerima tanggung jawab tersebut;
4. peranan pemerintah pada akhirnya perlu dibekali dengan kemampuan diri dan kompetensi untuk menjembatani konflik di antara berbagai kelompok kepentingan dan berbagai hambatan lainnya dalam kerangka sosial politik.

Perbandingan pola pemerintahan tradisional dan kontemporer dalam hubungan dengan kompleksitas, dinamika, dan keanekaragaman interaksi sosial politik masyarakat.

Karakteristik Internal Sosial Politik	Perintah Tradisional "Do it Alone"	Kepemimpinan Modern "Co-arrangement"
Kompleksitas	<ul style="list-style-type: none"> • Hubungan sebab akibat • Ketergantungan yang bersifat unilateral • Terbagi ke dalam berbagai unit organisasi/disiplin keilmuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Menyeluruh dan bagian-bagiannya • Saling ketergantungan yang bersifat multidisiplin • Pengelolaan melalui jaringan komunikasi

Dinamika	<ul style="list-style-type: none"> • Linieritas dan prediktabilitas • Kontinuitas dan reversalitas (<i>reversability</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Polanya bersifat nonlinier dan <i>choatic</i> • Diskontinuitas ireversalitas (<i>irreversability</i>) • Memanfaatkan model pemecahan permasalahan melalui penggunaan mekanisme <i>feed while/feed-back</i>.
Keanekaragaman	<ul style="list-style-type: none"> • Pendekatan/ analisis didasarkan pada pola perhitungan rata-rata • Perubahan pengaturan dari orientasi hukum dan perundang-undangan kepada berbagai pengecualian 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis bersifat situasional • Dari pengecualian kepada aturan perundang-undangan

Konsep Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Secara konseptual, pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman, yaitu:

1. nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial;
2. aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) berorientasi pada dua hal, yaitu:

1. orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional.
2. pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

Pada dasarnya, tentang pemerintahan yang baik (*good governance*) harus memenuhi kriteria berikut:

1. partisipasi;
2. transparansi;

3. akuntabilitas;
4. efektivitas;
5. memperlakukan semua sama.

Selanjutnya, UNDP memberikan definisi *good governance* “sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). UNDP mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. partisipasi,
2. supremasi hukum,
3. transparansi,
4. cepat tanggap,
5. membangun konsensus,
6. kesetaraan,
7. efektif dan efisien,
8. bertanggung jawab,
9. visi strategi.

Good governance adalah pemerintahan yang membangun dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supermasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Rencana strategi dalam *good governance*, yaitu perlunya pendekatan baru dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan yang terarah pada terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*) yakni: “... Proses pengelolaan pemerintah yang demokratis, profesional, menjunjung tinggi supermasi hukum dan HAM, desentralistik, partisipatif, transparan, keadilan, bersih dan akuntabel; selain berdaya guna, berhasil guna, dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa.”

“Unsur-unsur utama governance” (bukan prinsip), yaitu: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparancy*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*), dan hak-hak asasi manusia (*human right*).

Empat unsur utama yang dapat memberikan gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik adalah sebagai berikut.

1. Akuntabilitas

Mengandung arti adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.

2. Transparasi

Kepemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik tingkat pusat maupun daerah.

3. Keterbukaan

Prinsip ini menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.

4. Aturan hukum (*rule of law*)

Prinsip ini mengandung arti pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

UNDP (1997) mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi sebagai berikut.

1. Partisipasi (*participation*), setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. Aturan hukum (*rule of law*), kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.
3. Transparansi (*transparency*), transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. Daya tanggap (*responsiveness*), setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

5. Berorientasi konsensus (*consensus orientation*), pemerintahan yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan setiap pihak, dan jika dimungkinkan, dapat memberlakukan berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
6. Berkeadilan (*equity*), pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang baik terhadap laki-laki dan perempuan dalam upaya meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. Efektivitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas (*accountability*), para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).
9. Visi strategis (*strategic vision*), para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*) bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.
10. Saling keterbukaan (*interrelated*), keseluruhan ciri *good governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) dan tidak bisa berdiri sendiri.

Bab V

Sistematika Ilmu Administrasi Negara

A. Studi dan Ilmu Pengetahuan

Studi administrasi pada umumnya, studi administrasi negara khususnya, harus dijalankan secara sistematis. Dengan perkataan lain, harus ada sistematika. Melalui sistematika studi administrasi negara, pada studiwan pada akhir studi perguruan tingginya:

1. (harus) mampu “melihat” dalam praktik kehidupan masyarakat sehari-hari apa yang dimaksud dengan “administrasi negara”, bagaimana identitas, konfigurasi, konstruksi, susunan, dan sebagainya, baik “administrasi negara” sebagai (a) fungsi, (b) institusi, maupun (c) proses (sosial, politik, administrasi teknis);
2. mampu melakukan kajian ilmiah (mempergunakan metodologi ilmu pengetahuan) terhadap perkembangannya, keanehannya, problema, dan sebagainya;
3. mampu menyusun tesis, teori rekomentasi, dan sebagainya mengenai berbagai problema administrasi negara, berikut tata cara penerapannya ke dalam praktik (tesis = teori mengenai suatu kasus tertentu).

Ilmu pengetahuan modern itu *bukan ilmu* (“ilmu” berarti “kemampuan”, “kepandaian”, “kebolehan”, dan sebagainya) dan juga bukan pengetahuan, melainkan suatu sistem (sarana [*means*] atau alat [*tool*] manusia) untuk melakukan tiga hal, yakni:

1. memperoleh dan atau mengumpulkan “pengetahuan” yang benar dalam arti bahwa “kebenaran atau kenyataannya dapat dibuktikan dengan sarana dan atau cara tertentu” yang disebut *metodologi studi* atau *metodologi ilmiah*.

2. “mengingat secara logis relasional” segala pengetahuan yang telah diperoleh tersebut di atas.
3. sarana yang dipergunakan untuk “mengingat” tersebut di atas adalah *kerangka teoretika* atau *tatanan kaitan teori*, termasuk di dalamnya ajaran mengenai “pengertian” (*concept, begrip*) dan pengembangannya (*begripsontwikkeling, begripsvorming*), juga taksonomi dan terminologi. Untuk menerapkan segala pengetahuan dan teori yang telah diperoleh ke dalam praktik kehidupan sehari-hari, sarana yang dipergunakan adalah *teknologi*, semacam “reseptur” atau *teknika* (*technics*).

Dengan demikian, ilmu pengetahuan terdiri atas:

1. metodika, untuk mencari pengetahuan;
2. teoretika, untuk mengingat pengetahuan;
3. teknika, untuk menerapkan pengetahuan.

B. Ilmu Administrasi Negara dan Sistematikanya

Ilmu administrasi negara sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan juga merupakan suatu sistem yang terdiri atas:

1. metodologi studi administrasi negara,
2. teoretika administrasi negara,
3. teknologi administrasi negara.

Dengan pandangan tersebut, disusunlah sistematika ilmu administrasi negara yang relevan dengan tujuan studi fakultas dan atau jurusan masing-masing. Sistematika ilmu administrasi negara harus menunjuk disiplin pikir yang harus membantu studiwan administrasi negara agar pandangannya tidak sempit.

Kurikulum studi sebanyak-banyaknya disesuaikan dengan apa yang menjadi syarat dasar bagi seseorang pejabat pemerintah/ administrasi negara tingkat tinggi, harus memiliki keahlian di bidang, yakni:

1. ilmu pimpinan organisasi modern,
2. ilmu organisasi,
3. ilmu informatika,
4. ilmu *policy*,
5. ilmu manajemen,
6. pengetahuan hukum,

7. politikologi (ilmu politik),
8. ilmu keuangan negara,
9. ekonomi pembangunan,
10. sosiologi pemerintahan.

Jadi, yang diperlukan bagi seorang sarjana administrasi negara, selain penguasaan disiplin administrasi sebagai inti, juga pemahaman dalam disiplin pikir sosiologi, politikologi, ekonomi, hukum, psikologi sosial, teknologi, dan bisnis (termasuk *commerce*) secara dasar agar mereka memahami jalan pikiran sosiolog, ahli politik, ekonomis, yuris, sosial-psikologi, teknologis, dan *businessmen*, yang mempunyai tata cara berpikir tersendiri dalam (menentukan apa yang harus diperbuat dalam menghadapi atau memecahkan masalah.

Pelanggaran/pemecahan masalah melahirkan keputusan, yaitu keputusan untuk berbuat atau keputusan untuk tidak berbuat. Tata cara penyelenggaraan segala keputusan yang dilahirkan adalah *administrasi*.

Ilmu administrasi pada hakikatnya adalah ilmu penyelenggaraan keputusan-keputusan atasan. Atasan administrasi negara adalah pemerintah. Oleh sebab itu, administrasi negara kadang-kadang disebut administrasi pemerintah. Dengan demikian, para studiuwan administrasi negara harus mahir dalam berpikir dan bekerja secara administrasi, seperti telah dikemukakan dalam bab terdahulu, mencakup problematik pimpinan (*governance*), *administrative philosophy formulation, administrative strategy planning, administrative policy planning, administrative planning and programming* pada umumnya, *corporate budgeting, financial administration, manpower planning and human resource development, personnel administration, administrative information system development, management development and management system development, administrative operation planning and control, public and human relations*, dan sebagainya yang semuanya merupakan bagian atau unsur dari administrasi.

Pelaksanaan dan penyelenggaraan keputusan-keputusan pemerintah suatu negara modern tidak mudah. Sebagai cabang dan disiplin ilmu sosial yang paling muda, namun paling pesat perkembangannya, -karena setiap masyarakat pada umumnya,

administrasi negara khususnya yang berkualitas setinggi-tingginya, dan kenyataan bahwa efisiensi kehidupan manusia modern di segala bidang kegiatannya sangat bergantung pada administrasi-ilmu administrasi diminati oleh banyak pihak. Dengan minat tersebut, yang begitu banyak sifatnya, terutama sarjana dari disiplin ilmu lain yang agak imperialistis, campur tangan sarjana disiplin lain itu tidak jarang malah mengacaukan pandangan tentang sifat dan sistem ilmu administrasi yang harus dikembangkan di Indonesia.

Salah satu akibat dari campur tangan ke dalam bidang ilmu administrasi ialah disiplin itu tidak mampu menghasilkan sarjana yang bermutu tinggi menurut bidang disiplinnya sendiri, yang begitu vital artinya bagi kemajuan bangsa dan negara. Kita memerlukan banyak pemikir ahli, spesialis dan profesional mengenal banyak persoalan, sedangkan ahli administrasi adalah ahli pelaksanaan dan penyelenggaraan yang profesional atas hasil pemikiran mereka.

Jika semua hanya mau menjadi pelaksana, tergiur oleh gaji dan dasi mentereng, bangsa kita akan tidak mempunyai pemikir yang berkualitas tinggi, sehingga mudah dipermainkan oleh bangsa-bangsa lain yang cukup mempunyai ahli-ahli pemikir, dan secara halus, kita akan dijajah lagi secara intelektual.

Dalam praktik, banyak orang tidak mampu melihat "administrasi" secara lengkap, yang terdiri atas:

1. pimpinan (*governance, hiding geven*),
2. organisasi,
3. sistem informasi, termasuk tata usaha,
4. sistem manajemen,
5. sistem operasi.

Ada yang hanya mampu melihat tata usaha sebagian (surat-menyurat, arsip, ekspedisi) sehingga mencampuradukkan administrasi dengan tata usaha. Di antara mereka, terutama yang kurang berpendidikan, tidak mampu melihat tata usaha sebagai suatu sistem informasi yang tertentu. Ada pula yang melihat manajemen sebagai bagian dari ekonomi, padahal manajemen adalah salah satu faktor produksi ekonomi, dan bukan bagian.

Faktor-faktor produksi lainnya adalah tanah, modal, tenaga kerja (*manpower*), dan teknologi. Ilmu manajemen, ilmu tanah, ilmu teknologi, dan sebagainya tidak menjadi bagian dari ilmu ekonomi.

Ilmu ekonomi adalah *science of scarcity (of resources)* di dalam rangka orang per orang, keluarga, kelompok, badan usaha, perusahaan, masyarakat, kotamadya, provinsi, negara, dan sebagainya, mengejar tingkat kemakmuran (tingkat konsumsi per periode tertentu) yang setinggi-tingginya, padahal sarana dan sumber daya untuk mencapai tingkat kemakmuran tersebut terbatas. Persoalan pokok dari ekonomi adalah bagaimana mencapai suatu tujuan kemakmuran materiil tertentu dengan pengorbanan sumber daya yang seminimal mungkin. Ilmu ekonomi bukan *action science* seperti ilmu administrasi. Ahli ekonomi atau *economist* adalah pemikir tentang apa yang harus dilakukan atau harus dicapai agar suatu posisi atau kondisi menjadi optimal atau efisien. Tugas pokok fakultas dan sekolah ekonomi adalah untuk menghasilkan sarjana-sarjana ekonomi yang mempunyai dasar yang cukup untuk berkembang menjadi ahli atau pakar ekonomi. Negara kita memerlukan banyak ahli ekonomi untuk mencegah, mengatasi, atau memecahkan masalah-masalah ekonomi negara, masyarakat, perusahaan, badan usaha, dan sebagainya.

Thailand dan Singapura mempunyai ahli-ahli ekonomi yang cukup, sehingga keutamaannya ekonominya maju, terutama karena ekonomi moneterinya stabil. Keadaan moneter yang stabil mempunyai dampak positif ke mana-mana, bahkan pada masa kini, keadaan moneter merupakan kunci terhadap perkembangan bidang-bidang ekonomi yang lain. Stabilitas administrasi negara juga ditentukan oleh stabilitas ekonomi negara. Nilai gaji-gaji pegawai negeri yang merosot, memerosotkan moral dan disiplin kerja mereka. Padahal, administrator memerlukan keahlian administrasi, manager memerlukan keahlian manajemen. Akan tetapi, administrator dan manager bukan ahli ekonomi. Tujuan administrasi dan manajemen bukan efisiensi, melainkan tercapainya tujuan-tujuan tertentu.

Rumusan ahli ekonomi mengejar efisiensi, sesuai dengan prinsip ekonomi. Ahli ekonomi aktif di dalam pemikiran dan penentuan tujuan-tujuan yang harus dicapai oleh administrator atau manager tersebut.

Melalui berbagai metode analisis ekonomi, misalnya *cost-benefit analysis*, para ahli ekonomi memberi petunjuk kepada administrator atau manager cara mengejar efisiensi dalam administrasi dan manajemennya.

Departemen-departemen, direktorat jenderal, lembaga pemerintah nondepartemen, dan perusahaan-perusahaan yang cukup besar atau cukup padat modal, secara mutlak memerlukan ahli-ahli ekonomi perusahaan, bukan (hanya) ahli-ahli manajemen perusahaan.

Ahli-ahli manajemen perusahaan harus dididik dalam rangka ilmu administrasi niaga atau ilmu administrasi bisnis, bukan di fakultas ekonomi karena berpikir secara manajemen termasuk cara berpikir administrasi, tidak dalam rangka berpikir secara ekonomi.

Ahli administrasi adalah ahli penyelenggaraan dengan mempergunakan organisasi secara totalitas, dan ahli manajemen adalah ahli pengerahan dan pengendalian sumber-sumber daya dengan mempergunakan orang-orang, yang diperlukan untuk mencapai tujuan usaha. Selain itu, setiap cabang atau disiplin ilmu sosial tidak bisa lepas dari identitas lingkungan masyarakat tempat disiplin tersebut dikembangkan dan akan diterapkan.

Lingkungan budaya tidak bisa diabaikan karena orang tidak dapat melepaskan diri dari kebudayaan lingkungannya. Penggunaan ajaran-ajaran dan teori-teori ilmu sosial yang diambil dari buku-buku yang berasal dari negara asing, terutama yang berasal dari negara Barat, yang masyarakat dan budayanya sudah sangat jauh berbeda dari keadaan masyarakat Asia pada umumnya, masyarakat Indonesia pada khususnya, tanpa pengujian yang teliti terlebih dulu tentang kecocokannya, sangat mengacaukan jalan pikiran orang-orang dan mahasiswa-mahasiswa Indonesia yang tidak pernah hidup di lingkungan masyarakat barat yang bersangkutan.

Keadaan sudah sangat jauh berbeda adalah *keadaan sosio-budaya* mereka. Nilai-nilai hidup, terutama yang berpangkal pada agama, yang di Indonesia masih dijunjung tinggi berkat adanya filsafat Pancasila, di Barat sudah tidak berarti lagi. Misalnya, yang menyangkut kedudukan dan hubungan antara pria dan wanita, sudah sangat jauh berbeda. Orang Barat, terutama dalam

pergaulan pemerintahan dan bisnis sehari-hari, merasa cukup berpegang pada *etik* (yang jangan dicampuradukkan dengan tata-susila) dan *courtesy* (tata kesopanan), merasa cukup dengan menjunjung tinggi kontrak dan perjanjian tertulis atau lisan yang disepakati bersama. Pertimbangan moral masih ada, tetapi pertimbangan agama dalam pemerintahan dan bisnis di Eropa barat praktis sudah tidak ada karena urusan agama telah dianggap urusan pribadi. Dan urusan pribadi (*privacy*) tidak boleh diutik-utik oleh siapa pun. Moral dan kesusilaan tidak masuk hitungan berat, diganti dengan *etiquette* (tata-krama) dan *courtesy* (tata-kesopanan). *Bonafiditas* atau kebaikan orang diukur dari ketepatan janjinya, tata kramanya, tata kesopannya, mutu pekerjaannya, dan tarif yang dia pasang. Selain itu, praktis tidak ada perhatian. Hidupnya materialistis, artinya tidak melibatkan Ketuhanan Yang Maha Esa, yang mungkin merupakan salah satu akibat, mungkin salah satu konsekuensi, daripada *sekularisme* (pemisahan antara urusan negara, dunia, dan agama). Hal adanya dan pentingnya dunia akhirat praktis tidak ada orang yang memerhatikannya. Hanya sekali-kali didiskusikan oleh orang-orang yang berminat atau ingin menambah pengetahuan.

Lingkungan sosio-budaya adalah wahana ketika teori-teori dan ajaran-ajaran ilmu sosial (termasuk ilmu hukum dan ilmu ekonomi) lahir dan dikembangkan serta diterapkan. Sudah merupakan tugas dan kewajiban para sarjana ilmu sosial Indonesia untuk mengembangkan teori dan pandangan yang cocok dengan keadaan sosio-budaya masyarakat kita. Teori-teori sosial dari luar negeri dipakai sekadar bahan perbandingan, dan bila perlu untuk berlagak di forum internasional, bahwa kita tidak tertinggal dalam hal kepustakaan bacaan internasional.

Penerapan ajaran dan teori ilmu alam (fisika, kimia, elektronika, biologi, dan sebagainya) yang diambil dari buku-buku Barat, asalkan tidak bertentangan dengan moral atau agama, tidak merusak. Akan tetapi, mengenai ilmu sosial, terutama politikologi (ilmu politik) dan ilmu ekonomi, membuat pikiran banyak orang tidak karuan. Apalagi jika sudah sampai dituangkan ke dalam peraturan atau *policy* pemerintah dengan melupakan kenyataan bahwa sebagian besar dari masyarakat Indonesia masih belum mampu berpikir dan memberi respons secara modern. Oleh karena itu, sulit sekali bagi

administrasi negara untuk melaksanakannya ke tengah-tengah masyarakat Indonesia yang 70% masih nonmodern, artinya berpegang pada nilai dan norma hidup menurut adat atau menurut agama lokal yang dikhotbahkan atau diwejangkan di pesantren, masjid, gereja, pura, asrama, panti-panti, perdukunan, dan sebagainya.

Sistematika ilmu administrasi negara yang akan dikemukakan dalam bab ini, hanya merupakan kerangka (*framework*) yang harus diisi oleh setiap ilmuwan atau sarjana menurut tujuan studinya atau kuliahnya masing-masing dan berdasarkan hasil studinya sehari-hari mengenai keadaan realitas masyarakat Indonesia yang berbeda-beda menurut pulau atau provinsi. Setiap daerah (= masyarakat wilayah) mempunyai ciri-ciri khas, terutama Daerah Tingkat II, dan di luar Jawa. Bahkan, kecamatan atau desa mempunyai ciri-ciri khas yang tidak dapat diabaikan begitu saja.

Apa pun *tujuan* dari studi ilmu administrasi negara kita, beberapa aspek atau segi administrasi negara perlu diperhatikan, di antaranya sebagai berikut.

1. Aspek Politik

Inilah segi yang paling sulit dari administrasi negara yang tidak mungkin dapat dipahami hanya melalui teori dan buku. Administrasi negara hanya menjalankan apa yang dikehendaki oleh pemerintah mengenai negara sebagai badan politik. Dengan demikian, apa yang dikehendaki dan menjadi keputusan pemerintah mengenai negara merupakan *politik*. Politik selalu terdiri atas strategi dan *policy*, dan selalu menyangkut permainan kekuatan dan kekuasaan. Dalam praktik, permainan politik dilakukan oleh orang-orang yang kebanyakan atau sering tidak dapat memisahkan dirinya sebagai pejabat pemerintah, warga negara, warga suku, warga keluarga besar, warga golongan, dan sebagai manusia pribadi yang berpikir, berperasaan, dan mempunyai kepentingan hidup. Jadi, memang sulit bagi pejabat administrasi negara, yang wajib menjalankan perintah pejabat pemerintah yang menjadi atasannya, untuk selalu menjunjung tinggi hukum, asas keadilan, dan asas efisiensi.

2. Aspek Hukum

Negara Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar 1945, adalah *negara hukum*, khususnya negara hukum Pancasila. Di dalam negara hukum, kekuasaan tertinggi adalah *hukum*. Semua harus tunduk kepada hukum. Semua negara maju masa kini merupakan negara hukum. Negara-negara yang belum maju merupakan negara *oligarki* (partai tunggal berkuasa) atau negara penguasa (*machtsstaat*). Di dalam negara maju, bagian terbesar dari hukum merupakan *hukum tertulis* yang diciptakan dan dikembangkan melalui perundang-undangan. Ratusan, bahkan ribuan, undang-undang diciptakan setiap tahun oleh badan legislatifnya, antara lain untuk mencegah adanya ketidakpastian hukum dan untuk mencegah para pejabat pemerintah main politik pribadi. Undang-undang itu ditegakkan dan dijunjung-tinggi secara ketat oleh seluruh aparat negara dan masyarakat. Melalui undang-undang, ditetapkan politik (*strategi + policy*) apa yang harus dijalankan oleh pemerintah mengenai atau dalam suatu bidang urusan tertentu. Untuk meningkatkan produktivitas legislatif (pembuatan undang-undang), Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai staf ahli yang besar jumlahnya, terdiri atas ahli-ahli dari berbagai bidang yang membantu komisi-komisi DPR secara aktif dengan mengadakan studi, analisis, survei, dan sebagainya untuk keperluan penilaian terhadap Rancangan Undang-undang (RUU) yang diajukan oleh pemerintah sehingga proses pembuatan undang-undang dapat berlangsung secara cepat. Sebagian dari staf ahli adalah pensiunan pejabat tinggi pemerintahan, dan mereka tidak mempunyai hak untuk berbicara di depan umum mengenai hal atau masalah atau materi yang sedang dibahas DPR. Setiap kali ada undang-undang atau peraturan-perundangan baru diadakan kampanye pendidikan, penyuluhan, penerangan tertulis dengan brosur dan iklan dan sebagainya kepada para warga masyarakat tentang cara menarik manfaat dari perundang-undangan tersebut, sekaligus agar masyarakat tahu apa yang harus atau akan dijalankan oleh para pejabat administrasi negara yang bersangkutan. Adapun para pejabat yang harus melaksanakannya diberi buku instruksi dan buku petunjuk

yang sejelas-jelasnya. Demikianlah, administrasi negara di dalam menjalankan tugasnya dapat diikat pada hukum secara efektif, dan melalui *social and mass media control* berbagai penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang dapat dicegah.

3. Aspek Administrasi

Karena administrasi negara adalah administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan, *administrasi* merupakan segi yang terpenting. Administrasi adalah pimpinan dan pengendalian organisasi secara keseluruhan (*administration is the governance and overall control of an organization*). Administrasi dijalankan oleh setiap administrator. Administrator adalah setiap kepala (unit) organisasi. Organisasi administrasi negara terdiri atas ribuan unit suborganisasi, sub-suborganisasi, dan sub-sub organisasi yang masing-masing memerlukan administrasi pada setiap unit organisasi administrasi negara tersebut di atas dijalankan oleh seorang *administrator negara* dibantu oleh *staff*-nya. Administrator harus mengusahakan *produksi* (menghasilkan segala apa yang harus atau wajib menurut tugas pokok), *marketing* (membuat para warga masyarakat yang bersangkutan tahu apa yang dijalankan dan dapat diharapkan), *pengembangan teknologi* (pengembangan metode dan teknik kerja yang meningkatkan efisiensi dan produktivitas kerja), *finansiring* (mengusahakan belanja, mengurus keuangan, mengendalikan biaya, melakukan investasi dan mengendalikan investasi), *pertanggungjawaban* (komptabilitas, membuat pertanggung jawaban saksama mengenai penggunaan sumber-sumber daya), dan *sekuriti* (menjaga dan menjamin keamanan personal dan materiil), serta menjalankan *administrasi* dengan sebaik-baiknya. Menjalankan administrasi berarti menjalankan pimpinan, mengembangkan organisasi, mengusahakan sistem informasi, menyelenggarakan sistem manajemen, dan mengupayakan sistem operasi yang sebaik-baiknya.

4. Aspek Sosial-Budaya

Administrasi negara harus dijalankan secara efisien dalam mempergunakan (mengerahkan) sumber daya manusia,

finansial, dan fisik, menghasilkan jasa-jasa administratif menuju tercapainya misi atau tujuan tiap-tiap unit organisasi administrasi negara.

Perhitungan dan pertimbangan ekonomis tidak dapat dihindarkan karena masalah efisiensi adalah masalah ekonomis. Tujuan administrasi atau manajemen bukan efisiensi. Tujuan administrasi adalah membuat organisasi berfungsi efektif secara keseluruhan agar tugas, fungsi, dan misinya terlaksana dan tujuannya tercapai secara sebaik-baiknya. Sifat dan tujuan setiap manajemen ditentukan oleh administrator dan menjadi tugas kewajiban tiap-tiap manajer yang bersangkutan. Tujuan manajemen adalah membuat agar segala yang diperintahkan atau ditetapkan sebagai tujuan benar-benar tercapai.

5. Aspek Teknologi

Administrasi negara modern dijalankan dengan penggunaan teknologi, metodologi, teknik, dan sarana tertentu yang memerlukan desain (perancangan), pendidikan dan latihan, serta *attituda* (sikap mental) tertentu pula. Sebagian besar dari administrasi negara di Indonesia, terutama pada peringkat bawah, belum sampai pada pemikiran dan pandangan demikian. Faktor-faktor penyebabnya banyak, dan memerlukan studi serta daya upaya penyempurnaan bertahun-tahun untuk mencapai tingkat modernisasi yang dapat memenuhi kebutuhan situasi dan tuntutan masyarakat yang semakin hari semakin pintar dan terdidik.

6. Aspek Moralitas dan Etika

Administrasi negara harus dijalankan dengan penuh rasa tanggung jawab, dengan menjunjung tinggi moral dan etik, tidak boleh dilakukan secara sembarangan, *ngawur*, dan sembrono. Di Indonesia sudah sangat diperlukan adanya undang-undang tentang "asas-asas administrasi negara yang baik" (*beginselen van behoorlijk bestuur*) beserta tata-cara (termasuk peradilan) penegakannya. Pada saat ini belum ada instansi, seperti *Conseil stat* di Prancis atau *Raad van State* di Negeri Belanda yang mengawasi tindak-tanduk administrasi negara berdasarkan undang-undang seperti yang dimaksud di atas. Berdasarkan

uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan, bahwa sistematis ilmu administrasi negara yang perlu dikembangkan harus mencakup semua aspek dan permasalahan pokok sebagaimana tertera sebagian di atas.

Pengertian dan istilah administrasi negara terdiri atas dua pengertian yang dijadikan satu, yakni: (1) administrasi, dan (2) negara.

1. Apa yang dimaksud dengan administrasi telah diuraikan di atas.
2. Administrasi terdiri atas:
 - a. pimpinan,
 - b. organisasi,
 - c. informatika,
 - d. manajemen,
 - e. operasi.
3. Apa yang dimaksud dengan negara tidak dapat diuraikan hanya dalam satu paragraf. Secara singkat, apa yang relevan dengan administrasi negara, sesuai dengan apa yang telah dikemukakan dalam bab terdahulu, dapat dirumus sebagai berikut. Negara merupakan suatu organisasi yang terdiri atas:
 - a. Wilayah kedaulatan (*territory, territorium*).
 - b. Penguasa negara:
 1. penguasa/badan konstitutif,
 2. penguasa/badan legislatif,
 3. penguasa/badan yudikatif,
 4. penguasa/badan konsultatif,
 5. penguasa/badan inspektif,
 6. penguasa/badan eksekutif,
 7. penguasa/badan administratif. Pemerintah merupakan penguasa eksekutif. Administrasi negara merupakan penguasa administratif.
 - c. Penduduk (*population, bevolking*).
 - d. Masyarakat negara (*polity, staatsgemeenschap*).
 - e. Bahasa/kebudayaan nasional.
 - f. Hukum nasional.
 - g. Rumah tangga ekonomi negara (*political economy, staats-huishouding*)
 - h. Unit-unit otonom (*teritorial, sosial, fungsional*).
 - i. Sistem moneter nasional.

Dengan demikian, negara modern seperti Negara Republik Indonesia merupakan suatu organisasi yang serba kompleks, sehingga untuk memimpin dan menjalankannya diperlukan pejabat-pejabat pemerintahan dan administrasi negara yang berpendidikan serta terlatih dalam berbagai keahlian dan kejuruan. Mereka harus dipersiapkan secara sistematis, berencana, dan berprogram. *Staff Development Programme* dan *Personnel Programme* setiap tahun harus disusun secara sistematis dan dinamis, mengikuti perkembangan kebutuhan zaman yang berubah secara cepat: problema baru bermunculan, sedangkan tenaga-tenaga yang akan mengganti para pejabat yang harus atau meminta pensiun tidak selalu ada.

Banyak para pejabat yang akan meninggalkan dinas negara begitu sibuk, sehingga mereka tidak sempat mendidik *understudies* (calon-calon pengganti) mereka. Akibatnya, tidak jarang mereka diganti oleh tenaga-tenaga yang sebenarnya belum siap, baik dalam arti kepribadian, pengetahuan, pengalaman, maupun kemampuan dalam kepemimpinan pemerintahan dan administrasi negara. Kualifikasi yang diminta dari para calon pengganti tidak dapat dipenuhi karena berbagai sebab, sehingga kontinuitas kedinasan dalam berbagai instansi sering terancam.

Negara modern masa kini cenderung menekankan peranannya pada bidang ekonomi dan politik, sehingga nilai-nilai kemanusiaan terancam tidak mendapatkan perhatian cukup. Hal tersebut disebabkan oleh dua hal:

1. persaingan yang makin lama makin ketat di antara negara-negara di dunia pada umumnya. Mungkin hal itu secara *instinktif* (secara naluriah) disebabkan oleh makin padatnya penduduk dunia (diperkirakan sebentar lagi mencapai 6 miliar jiwa). Setiap negara seolah-olah berlomba untuk mengamankan penduduknya.
2. merosotnya peranan agama dalam kehidupan manusia modern yang kian lama kian sibuk dengan berbagai macam kegiatan duniawi.

Humanisme dan *materialisme* kian menjadi kuat peranannya. *Humanisme* adalah filosofi dan pendirian bahwa manusia adalah makhluk Tuhan yang begitu lengkap sehingga mampu menentukan

yang baik baginya dan yang harus diperbuat dalam kehidupannya. Dengan kemajuan sains dan teknologi, manusia semakin menganggap dirinya mampu menyelesaikan semua masalah tanpa memohon kepada Tuhan atau meminta bantuan agama.

Materialisme adalah filosofi dan ajaran, yang mengatakan bahwa sumber utama dari segala macam gejala di dunia ini adalah materi (zat). Dengan demikian, yang dianggap penting dan pokok adalah urusan dunia sekarang dan yang ada di dalam kehidupan duniawi. Apa yang akan terjadi sesudah mati, yakni akhirat, dianggap tidak perlu dipikirkan sebab dianggap terlampau *spekulatif* (= merupakan sesuatu yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya menurut akal rasio).

Asalkan konsekuen dengan daya upaya mengembangkan Negara Republik Indonesia menjadi negara hukum Pancasila, bahaya berkembangnya humanisme dan materialisme seperti yang dilukiskan di atas dapat dihindari.

Oleh karena itu, mungkin ada baiknya, jika mata kuliah yang membahas "agama-agama besar" (Hindu, Buddha, Nasrani, Islam) secara global dimasukkan ke dalam kurikulum studi administrasi negara dan membahas pengaruh agama-agama tersebut terhadap sistem kenegaraan dan pemerintahan di berbagai negara di dunia, misalnya Thailand, India, Malaysia, Filipina, Jepang, Eropa, dan Amerika Serikat, serta pengaruh agama terhadap kebudayaan dan politik nasionalnya.

C. Sejarah Perkembangan Administrasi Negara di Indonesia

Untuk mempermudah uraian dalam bab ini, kita bertolak dari asumsi bahwa Negara Indonesia dilahirkan pada tanggal 1 Januari 1800, walaupun wilayah Negara Republik Indonesia yang kita kenal sekarang sebenarnya baru terjadi secara definitif pada tanggal 1 Januari 1867, yaitu dengan mulai berlakunya Undang Undang Perbendaharaan Negara 1864 (ICW atau Indische Comptabiliteitswet 1864). Dengan adanya ICW, berarti:

1. lahirnya APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) Indonesia yang pertama yang merupakan Undang-undang (artinya disetujui serta oleh Dewan Perwakilan Rakyat);

2. kepala negara merangkap sebagai pemerintah (gubernur jenderal) dan bertanggung jawab menurut Undang Undang Dasar.

Sejak tahun itu, wilayah negara Indonesia sebenarnya tidak pernah berubah sampai ditambah dengan Wilayah Provinsi Timor Timur pada bulan Juli tahun 1976. Negara Indonesia merdeka, yakni Negara Republik Indonesia, lahir pada tanggal 17 Agustus 1945, tetapi negara Indonesia kesatuan modern, dilihat dari segi wilayah dan organisasi pemerintahan, dapatlah dikatakan, lahir secara formal pada tanggal 1 Januari 1800, dan secara kenyataan, lahir pada tahun 1824 dengan suatu Traktat antara negeri Belanda dan Inggris.

Yang meletakkan dasar-dasar administrasi negara modern di Indonesia adalah gubernur Jenderal Daendels, dengan cara:

1. mencipta jabatan-jabatan kenegaraan (*ambten, publik offices*) untuk pertama kalinya dalam sejarah Indonesia, dengan rumusan tugas, fungsi, wewenang, dan tanggung jawab setiap jabatan, dengan gaji (*salaris, salary*) menurut skala gaji tertentu yang dibayarkan dari kas negara,
2. membentuk kas negara (*fiskus*) yang diisi melalui pemungutan pajak, bea, dan cukai secara resmi melalui pejabat-pejabat perpajakan yang resmi pula,
3. membentuk direktorat jenderal keuangan yang menyusun anggaran, dan mengelola keuangan negara hasil pungutan-pungutan pajak, bea, dan cukai resmi,
4. membentuk Badan Pemeriksa Keuangan (*Generate Rekenkamer*) yang bertugas memeriksa semua penerimaan dan pengeluaran uang negara, dengan membentuk inspeksi-inspeksi pajak di berbagai tempat yang dianggap penting,
5. membentuk sistem pemerintahan wilayah provinsi, keresidenan, kabupaten, distrik, kecamatan, dan kemantren, masing-masing dikepalai oleh seorang pejabat negeri resmi,
6. membentuk sistem kepolisian, sistem kejaksaan, dan sistem peradilan modern.

Pola pikir dan pola organisasi kenegaraan Daendels berasal dari Prancis di bawah Kaisar Napoleon, yang sesuai dengan

zamannya, pada waktu itu berwarna organisasi militer. Apa yang terbentuk kemudian di Indonesia merupakan pengembangan lebih lanjut sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi, namun dasar-dasarnya telah diletakkan oleh Daendels antara tahun 1808-1811.

Dalam buku *Ilmu Administrasi Negara* ini, kita tidak mempersoalkan cara-cara pemerintahan dan administrasi negara apa dan bagaimana yang telah dipergunakan oleh Daendels selama dan berkuasa karena hal tersebut dapat dibahas dalam buku *Sejarah Politik dan Pemerintahan di Indonesia*. Sesuai dengan zamannya (keadaan darurat perang menghadapi Inggris), Daendels harus bertindak cepat, tegas, dan keras. Tidak sedikit orang yang dihukum gantung, di antaranya seorang bupati, pada saat Daendels memerintahkan dan menyelenggarakan pembangunan "Jalan Raya Pos dan Pertahanan" (*Post en Defensieweg*) dari Anyer sampai Banyuwangi, dalam waktu *hanya* dua tahun, dengan panjang jalan lebih dari 1.000 kilometer. Sungguh, suatu prestasi luar biasa bagi putra-putra bangsa Indonesia yang telah mengerjakan dan membangun jalan raya tersebut tanpa traktor dan bulldoser. Akan tetapi, prestasi itu tidak akan tercapai tanpa organisasi dan disiplin yang keras, serta pengalaman membangun jalan dan gedung yang telah ada sejak sebelum zaman imperium Majapahit.

Dari peninggalan gedung-gedung dan bangunan infrastruktur (antara lain sistem pipa dari keramik untuk distribusi air) di Lumajang, Wlingi Blitar, Singosari, Kediri, Mojokerto, dan beberapa tempat di Jawa Tengah, Jawa Barat, Sumatra Selatan, Sumatra Barat, Jambi, dan sebagainya, tampak adanya bukti-bukti bahwa bangsa Indonesia sudah berabad-abad mempunyai keterampilan dan keahlian di bidang konstruksi jalan dan bangunan. Jadi, pembuatan jalan raya tersebut, selain merupakan penghidupan kembali keahlian dan keterampilan yang terpendam oleh sejarah, sekaligus juga merupakan wadah dan kesempatan pendidikan dan latihan besar-besaran bagi bangsa kita di bidang pembuatan jalan dan jembatan secara kilat dan berskala besar. Seperti halnya pada waktu ini, pembuatan jalan, jembatan, gedung, dan perumahan secara modern dan besar-besaran selama Pelita I-IV, yang

melibatkan ratusan ribu tenaga kerja dari desa-desa, telah mengubah arsitektur dan konstruksi rumah-rumah penduduk di mana-mana. Modernisasi memang selalu dimulai dengan bentuk dan bangun rumah terlebih dulu, lalu budaya dan gaya hidupnya menyusul.

Sayang sekali, saya belum pernah menjumpai dalam buku sejarah nama-nama pemimpin Indonesia dan bupati yang berjasa di dalam pembangunan Jalan Raya Daendels tersebut. Karena orang Belanda hanya sedikit pada waktu itu, sukses pembangunan Jalan Raya Daendels dari Anyer sampai Banyuwangi terletak pada orang-orang Indonesianya. Segi positif dari penjajahan bahwa kita belajar berpikir dan bekerja secara teratur dan sistematis dalam kehidupan, termasuk memerhatikan kebersihan, kesehatan, kerapian, dan sebagainya. Di samping itu, kita belajar memerhatikan hal-hal dalam alam sekeliling secara ilmiah.

Seperti telah dikemukakan di atas, pengalaman membangun jalan sudah ada pada bangsa Indonesia sejak zaman Majapahit, bahkan sebelumnya. Hal ini terbukti dengan perjalanan Kaisar Hayam Wuruk mengelilingi sebagian Pulau Jawa dengan menaiki kereta, tidak seluruhnya digotong dengan tandu.

Memang betul bahwa *grandmaster* dari jalan raya tersebut adalah Daendels, tetapi tanpa pengalaman membangun jalan sebelumnya dan tanpa prestasi kerja para petugas dan pekerja Indonesia, jalan raya Daendels tidak akan jadi. Hal ini dilupakan oleh buku-buku sejarah yang ditulis oleh Belanda, seolah-olah hanya Belandanya yang berjasa dan *jagoan*. Hingga sekarang, kita masih mempergunakan jalan raya Anyer-Banyuwangi tersebut walaupun telah diubah trasenya (alurnya) dan telah diperlebar. Peninggalan lain dari administrasi Daendels adalah Gedung Departemen Keuangan pada Lapangan Banteng Jakarta.

Selama periode Pemerintahan Inggris (Raffles, 1811-1816) tidak banyak perubahan pada sistem yang dibangun oleh Daendels. Hanya nama-nama sebutannya yang banyak diubah oleh Raffles, namun sistem pemerintahan dan administrasinya pada dasarnya sama. Akan tetapi, yang telah diubah secara radikal oleh Raffles adalah jiwa pemerintahannya, yakni dari jiwa otokratis militer menjadi demokratis sipil.

Daendels memerintah secara militer, keras, dan otokratis. Dia berpangkat Jenderal Besar (Marsekal) dalam tentara Napoleon. Sistem pemerintahan yang hendak dia kembangkan di Indonesia seperti yang ada di Prancis pada waktu itu (prefektur, arondisemen, kanton, dan sebagainya), dan yang berkuasa adalah militer.

Raffles adalah pembawa dan penyebar ajaran demokrasi modern di Indonesia, dan sikap serta tindakan-tindakannya telah banyak mengubah *attituda* (sikap mental) sementara pejabat-pejabat Belanda yang kemudian berperan di dalam pemerintahan setelah pada tahun 1816 Inggris meninggalkan Indonesia. Raffles adalah penganut aliran demokrasi modern yang sedang tumbuh dan berkembang di Inggris pada waktu itu. Dan yang berkuasa di Inggris serta dalam sistem pemerintahan Inggris, sampai di negara-negara bekas jajahannya pun hingga sekarang adalah para pejabat sipil dan politisi.

Di samping itu, menurut sejarah, bangsa Inggris memang tidak senang pada sistem pemerintahan militer sebab jiwa demokrasi Inggris menghendaki adanya orang-orang sipil bebas dan merdeka yang berkuasa. Oleh karena itu, Raffles ingin meletakkan titik berat sistem pemerintahannya pada "village administration" (administrasi desa), dan tidak lagi pada administrasi bupati, yang dianggap Raffles sebagai sumber korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan terhadap rakyat kecil. Raffles ingin memberikan hak tanah yang jelas kepada para warga desa dengan "sertifikat" yang resmi. Berdasarkan hak-tanah resmi tersebut, setiap pemegang hak tanah harus membayar "sewa" (*rent*) kepada pemerintah, sebagai pengurus tanah negara, setiap tahun.

Berdasarkan keinginan dan rencana tersebut, lahir *landrent system* (sistem sewa tanah) dari Raffles, yang oleh Pemerintah Belanda kemudian dijadikan *landrentestelsel* (sistem landrente) dan berubah sifat menjadi sistem pajak tanah. Sekarang, pajak tanah ini berupa PBB (pajak bumi dan bangunan).

Yang banyak mengalami perubahan sepanjang masa sejak 1816 hingga kini, adalah sistem pemerintahan dan sistem administrasi pemerintahan, sistem administrasi keuangan, dan sistem peradilan serta sistem administrasi peradilan.

Perubahan-perubahan tersebut berlangsung secara bertahap, yaitu 1866 - 1870 - 1890 - 1903 - 1906 - 1912 - 1916 - 1922 - 1925-1930- 1938 - 1941.

1. 1866: lahirnya Sistem Pemerintahan Departemental, berikut Sistem APBN dengan bab-bab menurut Departemen.
2. 1870: pembebasan Pamong Praja dari tugas pengurusan perkebunan pemerintah. Perusahaan perkebunan swasta mulai memainkan peran dalam perekonomian Indonesia. Berbeda dari perkebunan pemerintah, perkebunan swasta ini membawa ikatan kerja dan tata kerja baru disertai dengan pengembangan teknologi perkebunan baru yang diambil dari ilmu pertanian di Negeri Belanda.
3. 1890: gerakan memisahkan (memerdekakan) Indonesia dari pengendalian pemerintah Belanda, terutama dari kewajiban "menyumbang" kepada kas negara Belanda.
4. 1903: Indonesia finansial merdeka, artinya: bebas dari kewajiban menyumbang kepada negeri Belanda. Nilai rupiah Indonesia lepas dari Gulden Belanda; APBN Indonesia lepas dari sistem APBN Belanda. Akan tetapi, pemisahan secara total baru tercapai pada tahun 1912. Lahirnya *decentralisatiewet*: Undang-Undang Desentralisasi 1903 yang menjadi dasar hukum untuk pengembangan Otonomi Pemerintah di Indonesia.
5. 1906: Permulaan pengembangan sistem otonomi pemerintahan daerah dengan *locale raaden ordonnantie* (desentralisasi). *Locale raad* adalah Dewan Pemerintah Daerah atau Dewan Lokal yang menjalankan pemerintahan terhadap *locaal ressort* atau *gedecentraliseerd gewest* (wilayah yang didesentralisasikan). Di atas kertas, dewan ini dihadapkan pada adanya partisipasi rakyat, tetapi dalam praktik, dewan-dewan tersebut didominasi oleh pejabat-pejabat negeri dan pamong praja. Rakyat masih belum memperoleh pendidikan modern, sehingga tidak mengerti maksud desentralisasi atau otonomi pemerintahan. Tahun ini juga merupakan permulaan pengembangan proyek-proyek (rencana-rencana) pembangunan ekonomi. Permulaan adanya administrasi pembangunan di Indonesia, yang kemudian melahirkan antara lain VRM (*Verbeterde Rijstbouw*

Methode, BIMAS Padi), VMF (*Voedingsmiddelen Fonds*, sekarang BULOG), sistem pengairan Pekalen (sekarang DAS), dan sebagainya sebagai sarana-sarana pembangunan sosial-ekonomi.

6. 1912: Lahirnya Pasal 1 ICW, yakni Indonesia dijadikan badan hukum (*rechtspersoon*). Dengan demikian, secara finansial Indonesia 100% merdeka, bebas dari negeri Belanda. Dalam tahun 1913, utang luar negeri Indonesia kurang lebih F.100 juta (sama dengan nilai sekarang 1988: Rp 1 triliun), dan pada tahun 1923 meningkat menjadi F.1400 juta atau sama dengan Rp 14 triliun = Rp14.000.000.000.000,-). Sesudah tahun 1924, keadaan ekonomi membaik dan pada tahun 1928 utang kurang dari Rp 1 triliun, 1916 : Modernisasi dan demokratisasi Pamong Praja bangsa Indonesia, disusul dengan pembentukan *Volksraad* (Dewan Perwakilan Rakyat). Dengan pemberian kebebasan berbicara dan mengeluarkan pendapat di dalam sidang *Volksraad*, berlangsunglah pendidikan politik pada tingkat nasional. Dalam tahun tiga puluhan tokoh-tokoh politik anggota *Volksraad* yang terkenal antara lain, Soengkupon, Soetardjo, dan Mohammad Husni Thamrin. *Volksraad* ikut menetapkan APBN Indonesia, apalagi pada tahun-tahun 1938-1942.
7. 1922: Pembentukan badan-badan otonomi teritorial: *Provincie*, *Regentschap*, dan *Stadsgemeente* di Pulau Jawa dan Madura.
8. 1925: Pamong Praja Indonesia di Pulau Jawa dan Madura berfungsi bebas (pejabat Eropa hanya bertindak sebagai penasihat). Bupati bertanggung jawab langsung kepada Gubernur.
9. 1930: Permulaan sistem perizinan perusahaan karena keadaan dilanda krisis ekonomi dunia (*bedrijfsreglementeringsordonnantie*).
10. 1938: Gerakan menuju status Dominion. Antara 1938-1942 banyak terbit undang-undang baru yang bersifat modernisasi kehidupan sosial-politik-ekonomi, antara lain Undang-Undang Desa 1941.

Pada waktu invasi (penyerbuan) tentara Jepang di Indonesia (Maret 1942), keadaan sistem pemerintahan dan administrasi negara Indonesia sangat kacau. Gambaran dan pola tersebut di atas sangat penting artinya karena menjadi pola-pikir sistem ketatanegaraan dalam perancangan susunan Undang-Undang Dasar 1945.

Pola dan sistem ketatanegaraan Indonesia yang ada pada bulan Maret 1942 merupakan produk dari perkembangan dan pengembangan selama lebih dari 100 tahun, yang melibatkan hampir 300.000 orang pegawai (pejabat) negeri Indonesia, dari Sabang sampai Merauke, dan dari semua eselon yang telah terdidik dan terlatih dalam berpikir dan bekerja menurut Pola Maret 1942 tersebut, sebagian terbesar pandai dan fasih dalam bahasa Belanda, sehingga logis bila terdapat kecenderungan berpikir untuk “kembali” ke pola dan sistem ketatanegaraan Maret 1942 tersebut pada waktu menyusun segala sesuatunya pada bulan Agustus 1945.

Keadaan sosial-ekonomi-politik menjelang pendudukan Jepang memang sangat rumit karena penduduk mayoritas *allohton* dikuasai ekonominya oleh penduduk *allohton* Barat dan Timur, dan politiknya dikuasai oleh golongan *allohton* Barat.

Indonesia secara administratif dibagi menjadi delapan *gewest* (sekarang menurut istilah UU No. 5/1974: provinsi), masing-masing dikepalai oleh seorang gubernur:

1. *gewest/provinsi* Sumatra, Ibukota: Medan,
2. *gewest/provinsi* Jawa Barat, Ibukota: Bandung,
3. *gewest/provinsi* Jawa Tengah, Ibukota: Semarang,
4. *gewest/provinsi* Jawa Timur, Ibukota: Surabaya,
5. *gewest/provinsi* Surakarta, Ibukota: Solo,
6. *gewest/provinsi* Jogjakarta, Ibukota: Jogja (Yogya),
7. *gewest/provinsi* Kalimantan, Ibukota: Banjarmasin, dan
8. *gewest/provinsi* Timur Besar, Ibukota: Makassar (Ujung Pandang).

Di Pulau Jawa dan Madura, Gubernur *Gewest* Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur, merangkap sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat serta Dewan Pemerintah Harian *Provincie* masing-masing. Selain itu, berlaku prinsip bahwa setiap *gewest* merupakan suatu *gupermen* (*goevernement*), artinya semua urusan pemerintahan dan administrasi negara harus diselesaikan paling tinggi oleh gubernur berdasarkan peraturan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh gubernur jenderal dan atau direktur/kepala departemen (istilah sekarang menteri/pemimpin departemen). Hanya urusan yang bersifat nasional atau internasional harus diselesaikan di pusat.

Dengan demikian, administrasi negara mikro berada di bawah peringkat gubernur, dan pemerintah pusat hanya menjalankan administrasi negara makro dan meso, serta mengambil keputusan-keputusan mengenai urusan atau masalah yang bersifat nasional-strategis dan atau internasional.

Selain klasifikasi administrasi negara makro, meso, mini, dan mikro, dalam pola dan sistem ketatanegaraan Maret 1942 masih terdapat sistem pembedaan sebagai berikut.

1. administrasi *gewest* atau administrasi wilayah,
2. administrasi *provincie*, atau administrasi wilayah otonom,
3. administrasi *groepsgemeenschap*, atau administrasi masyarakat budaya otonom, atau administrasi daerah menurut istilah UU No. 5/1974 sekarang,
4. administrasi *swapraja* yang bersifat Indonesia asli, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta sekarang (1989).

Groepsgemeenschap adalah suatu Daerah I hukum Adat yang organisasi, pemerintahan, dan administrasinya telah dimodernkan, serta mempunyai status otonomi seperti *Provincie* di Jawa dan Madura pada waktu itu. Yang sudah ada pada bulan Maret 1942 antara lain, *Groepsgemeenschap* Minangkabau, *Groepsgemeenschap* Palembang, dan *Groepsgemeenschap* Banjar, sedangkan *Groepsgemeenschap* Minahasa dan Maluku berada dalam tingkat persiapan.

Swapraja adalah Kerajaan Indonesia asli, seperti sekarang Daerah Istimewa Yogyakarta, yang menjadi Kepala Daerah adalah Sri Sultan Hamengku Buwono. Jumlah *Swapraja* di seluruh Indonesia pada bulan Maret 1942 kurang lebih 330 besar dan kecil, termasuk Kesultanan Yogyakarta, Kesultanan Surakarta, Pakualaman, Mangkunegaran, Kesultanan Deli, Kesultanan Langkat, Kesultanan Siak, Kesultanan Bone, Kesultanan Goa, Kesultanan Bima dan Kerajaan-kerajaan di Bali dan masih banyak lagi. Penyelenggaraan *Swapraja* tersebut dari segi Keuangan Negara sangat menguntungkan oleh karena biayanya sangat rendah dibandingkan dengan penyelenggaraan *gewest*, provinsi, keresidenan, kabupaten, dan sebagainya. Dalam setiap *swapraja* terdapat sistem pemerintahan dan administrasi negara asli Indonesia

yang bersifat tradisional. Di Kesultanan Yogyakarta, Kesunanan Surakarta, Pakualaman, dan Mangkunegaran termasuk yang paling maju dan bermutu tinggi.

Dari uraian di atas tampak, bahwa pola dan sistem pemerintahan dan administrasi negara Maret 1942 sangat rumit, seolah-olah merupakan produk tambal sulam sepanjang masa 1800-1942. Inti sistem pemerintahan dan administrasi negara umum Indonesia sampai 1942 adalah Pamong Praja.

Korps Pamong Praja ini lahir dan berkembang secara mantap, kurang lebih sejak tahun 1850, yakni sejak Undang-Undang Dasar 1848 di Negeri Belanda melarang Raja Willem untuk memerintah Indonesia (Gubernur Jenderal) secara langsung. Berakhirlah jiwa ikatan “kerajaan”, dan mulai timbul ikatan atau hubungan “zakelijk”. Korps Pamong Praja lalu menjadi Korps Pejabat Negeri atau Korps Pejabat Pemerintahan Umum (*Ambtenaren van Algemeen Bestuur*), lepas dari ikatan atau hubungan kraton (Istana Raja) yang hidup dengan budaya kraton, dengan cita-cita dan nilai-nilai sebagaimana terdapat dalam buku-buku Sastra Kraton seperti misalnya karya Mangku Negoro IV, Paku Buwono IV, Ronggowarsito. Korps Pamong Praja mengembangkan budaya feodal baru yang lepas dari budaya kraton dan disebut budaya priayi (*gentlemanship, gentilhomme, gentillesse*) yang masih hidup sampai sekarang di kalangan pejabat golongan tertentu.

Priayi atau *gentleman* atau *gentilhomme* adalah seorang yang selalu tenggang rasa, selalu menghormati dan menjaga perasaan orang lain, memerhatikan tata-krama dan tata-kesopanan di dalam pergaulan, menjunjung tinggi dan melindungi kedudukan serta hak milik orang lain, termasuk milik negara, memperjuangkan perbaikan nasib rakyat kecil dan melindungi pihak lemah.

Pamong Praja menjalankan tugas pemerintahan umum. Pejabat teknis menjalankan tugas pemerintahan teknis. Sistem pemerintahan dan administrasi negara teknis berpuncak pada tiap-tiap departemen teknis: Departemen Keuangan, Departemen Pekerjaan Umum dan Perhubungan, Departemen Perekonomian, Departemen Kehakiman, Departemen Kesehatan, dan sebagainya.

Sekretaris Umum (*algemene secretarie*) di bawah gubernur jenderal fungsinya praktis sama dengan sekretariat negara di bawah presiden Republik Indonesia sekarang. Sekretariat adalah lembaga yang dipimpin oleh sekretaris. Sekretaris adalah bagian inti dari sekretariat yang secara khas berfungsi sebagai pengolah urusan-urusan pemerintahan dan administrasi negara. Sekretaris adalah “kabinet” pimpinan pemerintahan yang mengolah naskah-naskah keputusan pemerintahan dan menyelenggarakan “arsip rahasia” (*geheim archief*).

Pola dan sistem pemerintahan dan administrasi negara Republik Indonesia sekarang jauh lebih maju dan praktis daripada pola dan sistem pemerintahan dan administrasi negara Indonesia pada bulan Maret 1942.

Hanya, yang perlu didayaupayakan sekarang adalah agar sistem remunerasinya (pergajian, tunjangan, jaminan hari tua, dan sebagainya) bisa sesuai dengan kebutuhan zaman dan standar internasional, serta peningkatan profesionalitas yang setinggi-tingginya. Dalam pengertian “profesionalitas” termasuk:

1. etos kerja yang tinggi (moral, etik, semangat);
2. mutu pendidikan yang setinggi-tingginya, termasuk pendidikan dalam ilmu administrasi negara modern;
3. pengalaman dan keterampilan yang dikembangkan secara sistematis;
4. penggunaan peralatan (*equipment*) yang modern efektif.

Modernisasi Pamong Praja harus dilanjutkan dan dipergiat, jangan sampai kalah dengan mutu korps-korps dinas teknis. Dengan modernisasi pamong praja, budaya priayi akan berubah dan meningkat menjadi budaya pemerintahan modern yang berbasas dan mengejar:

1. demokratisasi,
2. profesionalisasi,
3. etika modern,
4. organisasionalisasi,
5. penggunaan teknologi modern.

Pranata Pamong Praja merupakan institusi dan sistem yang asli Indonesia dan dapat terus dikembangkan menjelang tahun 2000 dan seterusnya karena sesuai dengan jiwa dan budaya demokrasi

Pancasila, walaupun kebudayaannya harus berubah, yakni dari budaya kraton (sebelum 1850) ke budaya priayi dan menuju ke budaya Pancasila modern sebagaimana telah dirumuskan dalam Sapta Prasetia Korpri.

Seperti telah diuraikan dalam Bab I dan II, buku ini mencoba mengembangkan ilmu administrasi negara Indonesia yang merupakan pengintegrasian dari aliran Amerika Serikat, aliran Eropa Barat, dan aliran Indonesia asli di bidang ilmu pemerintahan.

Orang dan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari bangsa Asia tidak akan senang hidup dengan gaya Barat yang jiwanya sangat berlainan dasar filsafat dan kebudayaannya. Masyarakat dan bangsa Barat makin lama semakin jauh berbeda dari bangsa-bangsa Asia dalam hal filsafat hidup, gaya hidup, dan kebudayaan.

Kebudayaan di sini diartikan sebagai keseluruhan nilai, norma, kepercayaan, dan pandangan, yang dianut bersama dan dijunjung tinggi bersama oleh warga masyarakat, dan memberi corak serta arah kepada perilaku mereka. Walaupun demikian, perubahan-perubahan situasi dunia masih didominasi oleh Barat (Amerika Serikat dan Eropa Barat), sehingga mau tidak mau modernisasi Pamong Praja masih harus memperhitungkan perubahan-perubahan tersebut.

Selama beribu-ribu tahun, umat manusia hidup dari hasil bumi dan alam, seperti pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, perhutanan, pertambangan, dan sebagainya, serta dari produk-produknya yang diolah menurut proses alamiah dan kebanyakan secara manual.

Sampai akhir abad ke-19, Pamong Praja berperan aktif dalam sektor agraris tersebut di atas. Bahkan, sampai tahun 1880 masih terdapat fungsi mantri kebun yang kemudian menjadi mantri polisi di bawah camat atau diperbantukan kepada wedana.

Sejak akhir abad ke-18 di Eropa Barat (kemudian merembet ke Amerika Serikat) terjadi Revolusi Industri I, dan sejak awal abad ke-19 dunia mulai dibanjiri barang-barang industri hasil pengolahan secara fabrikase.

1. Revolusi Industri I masih merupakan revolusi mekanisasi dan penggunaan tenaga mesin uap untuk menggerakkan berbagai mesin dan pesawat yang mengoper *skills* manusia (1780-1880).

2. Revolusi Industri II berintikan elektrifikasi, penggunaan tenaga listrik, dan tenaga mesin ledak (diesel, bensin) untuk menggerakkan mesin dan pesawat pengoper *skills* manusia dan kecerdasan manusia (permulaan otomatis) 1880-1920.

Pamong Praja sejak tahun 1910 mulai dimodernisasi untuk menghadapi era listrik dan pabrik. Lahirnya Undang-undang Pabrik 1899 yang bermaksud melindungi rakyat desa terhadap efek negatif dari adanya pabrik-pabrik, terutama pabrik gula dan pabrik nila (indigo), telah menimbulkan tugas dan kewajiban baru bagi Pamong Praja yang memerlukan kemampuan berpikir secara modern. Kemudian menyusul Undang-undang Gangguan 1926 yang bertujuan melindungi dan melestarikan lingkungan hidup, yang juga menjadi beban Pamong Praja untuk melaksanakannya.

Pendidikan calon pejabat Pamong Praja modern dimulai dengan pendirian OSVIA (Sekolah Pendidikan Pejabat Negeri (ambtenaar Indonesia) pada tahun 1906 di Bandung, Magelang, Probolinggo, Serang, Madiun, Blitar, Tondano, Makasar (Ujung Pandang), dan Bukittinggi.

Bestuurschool (Sekolah Tinggi Pemerintahan) didirikan pada tahun 1916 di Jakarta (Batavia). Sekolah ini kemudian menjadi *Bestuursacademie* yang lebih tinggi daripada APDN sekarang, hampir setingkat dengan Institut Ilmu Pemerintahan (IIP).

3. Revolusi Industri III berupa munculnya Sistem Produksi Massa (secara besar-besaran; misalnya Ford) 1917, yang berkembang sampai dengan Perang Dunia II dan membuat Amerika Serikat memenangkan Perang Dunia II. Pamong Praja dimodernisasi terus dengan ditingkatkannya *Bestuurschool* menjadi *Bestuursacademie* pada tahun 1938 sebagaimana telah dikemukakan di atas, yang dalam tahun 1941 dijadikan bagian daripada fakultas gabungan hukum dan indologi di Jakarta. Upaya peningkatan mutu Pamong Praja dilakukan dengan penerimaan banyak akademisi (sarjana) lulusan universitas ke dalam dinas Pamong Praja.

4. Revolusi Industri IV, pada waktu ini sampai jauh melewati tahun 2000 kita sedang berada dalam masa Revolusi Industri IV yang sangat dahsyat dan sedang merombak tatanan dunia

menjadi masyarakat informatika. Revolusi Industri IV ini berlangsung sebagai efek dari tiga Revolusi Dunia masa kini, yakni revolusi teknologi, revolusi moneter, dan revolusi informatika (komputer).

Perang Dunia yang sedang berkecamuk di antara dua blok adikuasa pada waktu ini, yang mempergunakan senjata-senjata sangat halus, merupakan perang teknologi, perang moneter, dan perang informasi. Akan timbul blok baru, yakni blok yang berhuruf Tionghoa sebagai bahasa budaya dan komunikasi, menuju ke bahasa Mandarin. Blok lain yang juga mulai berbicara adalah yang berbahasa Arab. Akan tetapi, blok ini lemah karena tidak (belum) ada dukungan sains, teknologi, dan industri yang cukup berarti. Blok ini mengalami banyak gangguan untuk berkembang menjadi kekuatan.

Kita harus siap menghadapi masa masyarakat dan dunia informasi, teknologi canggih, dan moneter gaya baru agar tidak tertinggal zaman dan dijajah kembali secara halus. Kita mengetahui, bahwa sumber kekuatan bangsa dan negara yang mana pun ada tiga, yakni:

1. kekuatan militer,
2. kekuatan ekonomi (kekayaan),
3. kekuatan pengetahuan dan teknologi.

Ketiga jenis revolusi tersebut di atas (teknologi, moneter, informatika) menyangkut perkembangan dari ketiga macam kekuatan tersebut. Khususnya di bidang industri dalam arti luas (industri primer, sekunder, tersier, dan kuartir), sehingga Revolusi Industri IV menghebat dengan munculnya superchip, mikroelektronika, dan sebagainya, yang akan mendahsyatkan komputer, komputerisasi, otomatisasi, dan robotisasi di semua segi kehidupan masyarakat modern di seluruh dunia.

Dengan kenyataan perkembangan tersebut di atas, peningkatan dan kemajuan pengetahuan dan teknologi berlangsung secara menakjubkan, bahkan sangat mengerikan, terutama di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Eropa Barat, dan Jepang. Tidak mengherankan jika banyak sarjana dan filsuf di Barat yang memberikan berbagai macam peringatan, jangan sampai ada kemajuan dan penemuan baru yang menjurus ke penghancuran martabat manusia dan peradaban umat manusia.

Setiap hari lahir berbagai macam undang-undang dan peraturan untuk mencegah penyalahgunaan kemajuan sains dan teknologi. Kemajuan di bidang pengembangan superchip, biochip, mikroelektronika, bahan-bahan sintetik baru, bioteknologi, teknologi keramik dan sinar, serta lain-lainnya, akan merombak struktur dan pola kehidupan manusia beserta nilai-nilai dan norma-norma hidup di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Perkembangan tersebut di atas harus kita ikuti dengan saksama. Kita jangan sampai lengah. Sistem dan materi pendidikan anak-anak harus disesuaikan dengan perkembangan dunia baru, jangan sampai tertinggal dengan bangsa-bangsa lain.

Pamong Praja, yang akan tetap menjadi primadonna administrasi negara Republik Indonesia, harus dididik, dilatih, dan dimodernisasi terus agar mampu menjalankan peranan sebagai "Pamong" dari masyarakat Indonesia menjelang era masyarakat informasi, teknologi, dan moneter baru di Indonesia dan seluruh dunia. Pejabat-pejabat Pamong Praja yang merupakan penguasa tunggal di wilayah dan daerah harus diangkat dari pegawai negeri yang diseleksi secara baik, dipersiapkan, dan dididik agar benar-benar mampu menjalankan fungsinya sebagai penguasa tunggal.

Menurut sejarah Indonesia, sejak 1850 terjadi problematika karena perkembangan pesat teknik dan teknologi, yakni sampai di mana dan bila Pamong Praja dapat dipertahankan sebagai inti dan primadona daripada administrasi negara. Karena mendidik pejabat-pejabat Pamong Praja yang serba laku dan serba bisa makin lama semakin sulit, terjadilah upaya menjaga keseimbangan dalam tugas, fungsi, dan wewenang antara Pamong Praja sebagai dinas pemerintahan umum (*algemene dienst*) dan jawatan-jawatan cabang departemen teknis sebagai dinas pemerintahan khusus (*technische diensten*).

Problematika tersebut sampai kini masih ada, dan tidak jarang mempersulit kedudukan Pejabat Pamong Praja (gubernur, pembantu gubernur, bupati, pembantu bupati, camat) yang bersangkutan yang menurut Undang-undang bertanggung jawab atas keselamatan dan kesejahteraan masyarakat dan rakyat yang dibinanya, antara lain terhadap POLRI, imigrasi, kesehatan, sosial, agama, pajak, bea dan cukai, agraria, pekerjaan umum, pertanian, kehutanan.

Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1988 tentang Koordinasi Pemerintahan di Daerah, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur kepala wilayah dan bupati kepala wilayah makin jelas.

Dalam menghadapi masalah strategi dan *policy* wilayah/daerah pada waktu ini telah ada muspida, namun untuk menghadapi masalah-masalah koordinasi mungkin ada baiknya untuk camat dan bupati dibangun gedung/kantor besar atau kompleks perkantoran yang mempermudah komunikasi serta mencegah rivalitas yang tidak sehat dan pengadudombaan oleh pihak-pihak tertentu di antara sesama instansi pemerintah.

D. Organisasi Pemerintahan dan Administrasi Negara Republik Indonesia

1. Organisasi Pemerintahan

Di setiap negara modern, organisasi pemerintahan dan organisasi administrasi negara menjadi satu, sehingga pejabatnya yang bersangkutan harus selalu tahu dan sadar, bila dia sedang menjalankan fungsi pemerintahan, dan sedang melakukan fungsi administrasi (negara).

Asal kesadaran akan dwiorganisasi itu, organisasi pemerintahan dan administrasi negara untuk mudahnya dapat disingkat menjadi "organisasi pemerintahan". Organisasi pemerintahan dan administrasi negara disesuaikan dengan dan bergantung pada tipe negara yang bersangkutan.

Negara Republik Indonesia adalah Negara Pancasila. Hal tersebut berarti bahwa Negara Republik Indonesia tergolong dalam tipe negara kesejahteraan dan kemakmuran (*welfare state*).

Dalam abad yang lampau masih banyak negara yang merupakan *etat gendarme* (tipe negara jaga malam). Organisasinya sederhana dan murah penyelenggaraannya karena fungsi-fungsi negara hanya memiliki sedikit perbandingan.

a. *pengambilan desisi birokratis*, adalah cara pengambilan keputusan yang harus mengikuti prosedur dan formalitas tertentu sebagaimana ditetapkan oleh pejabat atasan,

b. *pembentukan kekuasaan birokratis (bureaucratische machtsvorming)*, adalah pembentukan atau pengembangan suatu sirkit atau jaringan kekuasaan di antara pejabat-pejabat negeri berdasarkan kewenangan masing-masing yang bertautan satu sama lain. Pembentukan sirkit kekuasaan birokratis biasanya timbul bila perlu menghadapi golongan politisi yang mengancam integritas pemerintahan.

Di negara-negara yang melaksanakan atau menjalankan program pembangunan, di samping sistem birokrasi, timbul pula sistem teknokrasi. Sistem pemerintahan teknokrasi adalah pemerintahan yang dijalankan oleh teknokrat-teknokrat karena masalah yang dihadapi dan keputusan yang harus diambil bersifat terlampau teknis atau teknologis dan terlampau unik untuk dibirokratisasikan.

Sistem birokrasi memerlukan urusan dan masalah yang dapat distandardisasikan, sehingga dapat ditangani oleh pejabat-pejabat yang bekerja secara standardisasi atau normalisasi. Jika urusan atau masalahnya tidak dapat distandardisasi, penanganannya harus secara kasus demi kasus (*case by case*). Penanganan secara kasus demi kasus menelan banyak biaya dan waktu. Jika penanganannya memerlukan keahlian teknis tinggi harus dilakukan secara teknokrasi.

2. Jenis Organisasi Pemerintahan

Karena merupakan organisasi politik, sosial, fungsional, dan teritorial, Negara Republik Indonesia tersusun atas empat macam atau jenis organisasi pemerintahan. Adapun keempat jenis organisasi pemerintah itu adalah sebagai berikut.

1. *Organisasi pemerintahan politik*, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ditambah Dewan Perwakilan Rakyat, Kepala Daerah ditambah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. *Organisasi pemerintahan sosial otonom*, yakni:
 - a. Negara Republik Indonesia = rukun nasional,
 - b. Daerah Tingkat I = rukun provinsial,
 - c. Daerah Tingkat II = rukun kabupaten,
 - d. Desa = rukun desa.

- e. *Rukun* adalah unit sosial untuk mempersatukan atau mengatasi perbedaan antara suku, agama, aliran kepercayaan, profesi, dan sebagainya. Unit rukun terkecil adalah rukun tetangga (RT).
3. *Organisasi pemerintahan fungsional*, yakni organisasi pemerintahan sentral, dekonsentral, dan desentral.
4. *Organisasi pemerintahan territorial*, adalah organisasi pemerintahan kewilayahan:
 - a. Wilayah Republik Indonesia, wilayah provinsi, wilayah kota,
 - b. Wilayah kabupaten, wilayah kotamadya, wilayah kecamatan, kota administratif.
 - c. *Wilayah* dibentuk melalui pembagian (secara) administratif dari teritorium atau wilayah kedaulatan negara atau wilayah yurisdiksi negara.
 - d. Unit wilayah pada umumnya sekaligus menjadi wilayah jabatan (*ambtsgebiet*, *yurisdiksi*) dari jabatan atau seorang pejabat negeri (negara).

Dengan demikian, organisasi negara modern mana pun selalu rumit (kompleks), dan harus dijaga jangan sampai menjadi ruwet, sehingga tidak terkendalikan oleh pemerintah. Tidak ada organisasi negara modern masa kini yang sederhana. Semua rumit sehingga organisasi negara tersebut memerlukan pejabat-pejabat negara dan negeri yang mampu berpikir secara rumit (kompleks, sistematis, rasional, matematis) di dalam menjalankan berbagai fungsi dan tugas negara. Oleh karena itu, banyak negara bekas jajahan setelah dimerdekakan dan ditinggal oleh pejabat-pejabat administrasi negara penjajah yang berpengalaman dan terdidik baik, menjadi berantakan dan kacau-balau.

Administrasi negara yang baik, efektif, dan sehat memerlukan:

1. pejabat-pejabat yang berpendidikan cukup tinggi,
2. pejabat-pejabat yang bermoral, paling tidak yang menjunjung tinggi etik kedinasan,
3. pejabat-pejabat yang mempunyai integritas tinggi, artinya yang mempunyai rasa tanggung jawab besar, tidak mau mengkhianati sumpah jabatannya dan tugasnya, tidak mau diajak *kongkalikong* atau korupsi, yang cukup bijaksana dan selalu berdaya upaya mencegah atau memecahkan problema.

Banyak negara bekas jajahan menjadi hancur dan kacau balau administrasi negaranya karena tidak dapat menggantikan pejabat-pejabat *civil service* penjajah (bangsa asing Barat) dengan tenaga-tenaga bangsa sendiri yang memenuhi syarat-syarat mentalitas dan *attituda* yang sederajat.

Pendidikan akademik dan teknis-teknologis memang sudah menjadi persyaratan utama dan dasar untuk pengadaan pegawai negeri dan penempatan personal negeri, terutama pada jabatan-jabatan yang harus banyak melakukan kalkulasi, perkiraan, *planning*, *policy formulation* dan *decisions making* secara modern. Di balik itu, yang tidak kalah pentingnya adalah syarat-syarat kepribadian karena para pejabat administrasi negara Indonesia harus banyak berhubungan dengan warga masyarakat atau rakyat biasa.

Dengan perkataan lain, di samping pandai bekerja secara modern, mereka juga harus pandai “merakyat”, pandai bergaul dengan dan melayani masyarakat yang masih belum modern dengan penuh rasa pengertian dan hati yang tulus untuk melayani mereka tanpa pamrih, artinya tanpa perhitungan untung rugi pribadi. Menyamaratakan perlakuan terhadap warga masyarakat yang masih belum berpendidikan cukup dengan yang sudah pandai dan kaya adalah tidak adil. Oleh sebab itu, *organisasi* daripada unit-unit atau instansi-instansi yang harus melayani warga dan badan masyarakat merupakan problema yang sangat penting, misalnya Kantor Kelurahan, Kantor Kepala Desa, Kantor Kecamatan, Kantor Dinas Daerah, Kantor Kepala Daerah, Kantor Bupati, Kantor Gubernur, Kantor Walikota, Kantor Polisi, Kantor Kejaksaan, Kantor Panitera Pengadilan, Kantor Pajak, Kantor Imigrasi, Kantor Bea Cukai, dan seterusnya.

Organisasi administrasi negara mempunyai tiga arti, yakni:

1. sekelompok orang yang harus bekerja sama secara tertentu untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.
2. struktur-struktur adalah suatu tatanan hubungan hierarkis antara orang-orang yang masing-masing memegang/ menjalankan jabatan/tugas/fungsi. Struktur mengendalikan mekanisme yang menggerakkan kegiatan-kegiatan dan sarana-sarana menuju tercapainya tujuan-tujuan.

3. kegiatan-kegiatan yang menggerakkan orang-orang dan sarana-sarana secara tertib menuju tercapainya maksud dan tujuan-tujuan tertentu.

Pada umumnya, organisasi dipergunakan dalam ketiga arti tersebut di atas secara silih berganti bergantung pada konteks pembicaraannya. Organisasi kantor atau instansi yang berhubungan langsung dengan warga atau badan masyarakat tersebut di atas harus sederhana. Bentuk organisasi yang akan atau harus dipergunakan adalah bentuk *birokrasi*.

Urusan-urusan yang tidak dapat diprogramasi, distandardisasi, dan dirutinisasi, harus ditangani dengan bentuk organisasi *proyek* atau bentuk organisasi *team*. Bagaimanapun, yang harus mendapatkan perhatian utama adalah *organisasi policy* dan *decisions making*, agar segala sesuatunya dapat berjalan lancar. Hal tersebut penting sekali karena di dalam keputusan yang diambil oleh seorang pejabat, bagaimanapun sederhananya, selalu terselip suatu *policy*.

3. Istilah dan Pengertian Penguasa

Istilah penguasa dipergunakan bagi semua jabatan atau pejabat atau badan yang mengemban dan menjalankan kekuasaan atau kewenangan atas nama negara di Indonesia terdapat beberapa penguasa, di antaranya adalah sebagai berikut.

1. *Penguasa Konstitutif*, berwenang mencipta konstitusi negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).
2. *Penguasa Legislatif*, berwenang mencipta/membentuk Undang-undang (dalam arti formal), yaitu Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
3. *Penguasa Eksekutif*, berwenang menjalankan pemerintahan, mempergunakan kekuasaan, dan wibawa negara untuk melakukan politik negara, dan menjalankan undang-undang dalam arti luas, yakni: Presiden, berdasarkan UUD 1945, Pasal 4 ayat 1.
4. *Penguasa Administratif*, berwenang menjalankan administrasi negara, yakni Presiden sebagai Administrator Negara, sebagai "penyelenggara pemerintahan" (UUD 1945, Penjelasan).
5. *Penguasa Yudikatif*, berwenang menjalankan pengadilan atas nama Negara Republik Indonesia, yakni Mahkamah Agung.

6. *Penguasa Konsultatif*, yang berwenang memberikan pertimbangan dan nasihat kepada Presiden Republik Indonesia, yakni Dewan Pertimbangan Agung (DPA).
7. *Penguasa Inspektif*, yang berwenang melakukan inspeksi dan pengawasan terhadap penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan negara (dalam arti luas) dan memberi laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, yakni Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Hal yang relevan bagi bahasan dalam buku ini adalah *penguasa eksekutif*, yakni pemerintah, yang menjalankan pemerintahan politik, dan *penguasa administratif*, yakni administrasi negara, atau pemerintah yang menjalankan pemerintahan administratif teknis.

Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang "Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah" mengetengahkan istilah dan pengertian "Penguasa Tunggal", artinya "Penguasa Eksekutif dan Administratif Wilayah Tunggal". Pasal 80 menyebutkan sebagai berikut:

"Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang."

Selanjutnya, di dalam Penjelasan Umum tertera, ... "Kepala Wilayah dalam semua tingkat sebagai wakil Pemerintah Pusat adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan di daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri, dan bidang moneter dalam arti mencetak uang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya. Ia berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan masyarakat dalam segala bidang. Dengan perkataan lain, Penguasa Tunggal adalah Administrator Pemerintahan, Administrator Pembangunan, dan Administrator Kemasyarakatan. Sebagai wakil Pemerintah dan Penguasa Tunggal, maka Kepala Wilayah adalah pejabat tertinggi di Wilayahnya di bidang pemerintahan, lepas dari persoalan pangkat."

4. Koordinasi Kepala Wilayah

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang “Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah” lebih mempertegas kedudukan Kepala Wilayah (Gubernur, Bupati, Walikota, dan Camat) sebagai Penguasa Tunggal di Daerah.

Menurut Pasal 2, “Kepala Wilayah di dalam rangka melaksanakan wewenang, tugas, dan kewajiban urusan pemerintahan umum menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan semua Instansi Vertikal, antara Instansi Vertikal dengan Dinas Daerah dan antara Instansi Vertikal dengan Instansi Vertikal lainnya. Instansi Vertikal adalah perangkat dari Departemen atau Lembaga Pemerintah non Departemen yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah. Instansi Vertikal Departemen yang tertinggi di wilayah adalah Kantor Wilayah, disingkat Kanwil.”

Urusan Pemerintahan Umum, menurut undang-undang, adalah urusan pemerintahan yang meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban, politik, koordinasi, pengawasan dan urusan pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi dan tidak termasuk urusan rumah tangga daerah.

Dinas daerah adalah perangkat pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang telah menjadi wewenang otonomi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam menjalankan koordinasi, kepala wilayah melakukan:

1. identifikasi kaitan dan kepentingan antara instansi, baik fungsional, sektoral maupun regional;
2. paduan kegiatan-kegiatan yang sejenis dan berkaitan;
3. penyerasian jadwal pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh berbagai instansi;
4. pantauan terhadap perkembangan pelaksanaan tugas instansi vertikal;
5. evaluasi terhadap pelaksanaan tugas instansi vertikal;
6. permintaan keterangan mengenai pelaksanaan tugas instansi vertikal.

Dalam menjalankan koordinasi tersebut, Kepala Wilayah Provinsi berkewajiban memberikan petunjuk umum kepada Kepala Instansi Vertikal dengan memerhatikan prinsip fungsionalisasi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan kepala wilayah lainnya berkewajiban memberikan petunjuk pelaksanaan kepada para Kepala Instansi Vertikal.

Kepala Instansi Vertikal bertugas memimpin Instansi Vertikal sebagai penyelenggara sebagian tugas dan fungsi Departemen, atau Lembaga Pemerintah Non-departemen di Wilayah, dengan berpedoman kepada kebijaksanaan (*policy*) pelaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah non-Departemen (LPND) yang membidangi tugas tersebut. Kepala Instansi Vertikal melakukan bimbingan teknis pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan kepada urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah. Kepala Instansi Vertikal secara teknis fungsional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Pimpinan Departemen atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-departemen, dan secara teknis operasional dikoordinasikan oleh Kepala Wilayah. Kepala Instansi Vertikal berkewajiban melaporkan segala kebijaksanaan dan rencana kegiatan yang ditetapkan oleh Instansi Atasannya kepada Kepala Wilayah. Kepala Instansi Vertikal wajib mematuhi petunjuk umum yang diberikan oleh Kepala Wilayah kepadanya, seraya melaporkan hal petunjuk umum tersebut kepada Instansi Atasannya di Pusat. Kepala Instansi Vertikal wajib melaporkan hasil koordinasi Kepala Wilayah yang bersangkutan atas rencana kegiatan sektoral kepada Instansi Atasannya di Pusat, menyampaikan laporan tertulis kepada Kepala Wilayah secara berkala mengenai perkembangan pelaksanaan tugas yang bersangkutan, dan wajib memberikan keterangan yang diminta oleh Kepala Wilayah.

Kepala Dinas Daerah bertugas memimpin dinas daerah sesuai dengan tugas dan fungsi dinas daerah yang bersangkutan. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Dinas Daerah berpedoman kepada kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I atau Bupati/Wali Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II sesuai dengan kebijaksanaan Departemen dan Lembaga Pemerintah Non-departemen (LPND) yang bersangkutan.

Selain itu, dalam menjalankan tugasnya, Kepala Dinas Daerah mengikuti bimbingan teknis pelaksanaan yang ditetapkan Kepala Instansi Vertikal yang bersangkutan.

Selain itu, antara Kepala Dinas Daerah dan Kepala Instansi Vertikal harus ada tukar-menukar informasi. Di dalam rangka koordinasi, Kepala Dinas Daerah:

1. wajib melaporkan segala kebijaksanaan dan rencana kegiatan yang ditetapkan oleh Instansi Teknis kepada Kepala Wilayah.
2. wajib mematuhi petunjuk umum yang diberikan oleh Kepala Wilayah.
3. wajib menyampaikan usul rencana kegiatan kepada Kepala Daerah yang telah dikonsultasikan dengan Kepala Instansi Vertikal yang bersangkutan.
4. wajib menyampaikan laporan tertulis secara berkala kepada Kepala Daerah dengan tembusan kepada Kepala Instansi Vertikal yang bersangkutan mengenai perkembangan pelaksanaan tugasnya.

Kepala Dinas Daerah dalam menjalankan tugasnya, sepenuhnya (teknis administratif dan taktis operasional) berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II sebagai Kepala Daerah).

Kepala Instansi Vertikal (kecuali Kepala Instansi Vertikal BPKP atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) dalam menjalankan tugasnya berada di bawah koordinasi Kepala Wilayah. Koordinasi dilakukan dengan jalan:

1. mengadakan Rapat Koordinasi oleh Kepala Wilayah,
2. tukar-menukar data, informasi, dan atau pendapat melalui berbagai forum yang ada,
3. konsultasi antara Kepala Instansi Vertikal dan antara Kepala Instansi Vertikal dan Kepala Dinas Daerah.

Dengan demikian, wilayah merupakan unit organisasi pemerintahan fungsional dan teritorial sekaligus.

5. Pamong Praja

Kepala Wilayah adalah Pejabat Pamong Praja, yakni Gubernur/Kepala Wilayah Provinsi, Bupati/Kepala Wilayah Kabupaten, dan Camat/Kepala Wilayah Kecamatan. Ada pendapat bahwa Walikotamadya/Kepala Wilayah Kotamadya dan Walikota/Kepala Wilayah Kota Administratif, juga merupakan Pejabat Pamong Praja. Hal ini dapat dibenarkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974.

Menurut sejarah, dalam kategori Pejabat Pamong Praja tidak termasuk mereka yang hanya menjadi Kepala Wilayah urban atau perkotaan. Dari segi keanekaragaman fungsi-fungsi, Camat adalah jabatan yang paling berat karena Camat Kepala Kecamatan adalah:

- a. Pejabat Pemerintah Pusat, Kepala Wilayah sebagai bagian dari Wilayah Negara Republik Indonesia, di bawah Bupati.
- b. Pejabat Daerah Tingkat I, Kepala Wilayah sebagai bagian dari Wilayah Daerah Tingkat I, di bawah Kepala Daerah II.
- c. Pejabat Daerah Tingkat II, Kepala Wilayah sebagai bagian daripada Wilayah Daerah II, di bawah Kepala Daerah II. Ada Camat yang merupakan Pejabat Kotamadya atau Kota Administratif, di bawah Walikotamadya atau Walikota.
- d. Penguasa Tunggal Wilayah Kecamatan, dengan segala konsekuensinya, memerlukan seseorang sebagai pejabatnya yang berpendidikan tinggi, berpengalaman, dan diberi pangkat cukup tinggi (IVa-IVc PGPS).
- e. Camat harus mampu mengembangkan dan menentukan strategi dan *policy* pemerintahan Kecamatan, dan mampu mengambil keputusan-keputusan pemerintahan dan administrasi negara yang efektif. Dengan demikian, Calon Bupati/Kepala Daerah II sebaiknya diambil dari para Camat dan Pembantu Bupati (Wedana) yang mempunyai kemampuan tinggi.

6. Tingkatan Pemerintahan

Selain adanya jenis-jenis organisasi pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas, di Indonesia terdapat lima lapis atau tingkatan pemerintahan sentral, yakni sebagai berikut.

- a. *Pemerintahan Negara*, terdiri atas Lembaga-lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung.
- b. *Pemerintah Pusat*, terdiri atas Presiden dibantu oleh para Menteri, dan Pejabat-pejabat Pemerintah Pusat di Pusat.
- c. *Pemerintahan Provinsi Regional*, terdiri atas Gubernur Kepala Wilayah Provinsi dibantu oleh Pejabat-pejabat Pemerintah Pusat di Provinsi.
- d. *Pemerintahan Kabupaten/Kotamadya*, terdiri atas Bupati Kepala Wilayah Kabupaten dan Walikota Kepala Wilayah Kotamadya, dibantu oleh Pejabat-pejabat Pemerintah Pusat di Kabupaten dan Kotamadya.
- e. *Pemerintahan Kecamatan/Kota Administratif*, terdiri atas Camat Kepala Wilayah Kecamatan dan Walikota Administratif dibantu oleh Pejabat-pejabat Pemerintah Pusat di Kecamatan dan Kota Administratif.

Selanjutnya, ada tiga tingkatan pemerintahan desentral (menjalankan pemerintahan terhadap masyarakat hukum otonom), yakni:

- a. *Pemerintahan Daerah Tingkat I*, terdiri atas Kepala Daerah I dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I, dibantu oleh para Pejabat dan Aparat Daerah Tingkat I.
- b. *Pemerintahan Daerah Tingkat II*, terdiri atas Kepala Daerah II dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah II, dibantu oleh para Pejabat dan Aparat Daerah Tingkat II.
- c. *Pemerintahan Desa*, terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa, dibantu oleh para Pejabat Pamong/Prabot Desa Pemerintahan Daerah Tingkat I dan Tingkat II berdasar atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, sedangkan Pemerintahan Desa berdasar atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979.

Dengan demikian, organisasi negara Indonesia begitu rumit sehingga untuk menjalankannya diperlukan tenaga-tenaga pejabat yang berpendidikan cukup tinggi, untuk berbagai jabatan harus profesional, dan disiplin kerjanya serta disiplin pimpinannya juga harus cukup tinggi.

7. Lingkungan Pemerintahan

Setiap organisasi berada dan bergerak di dalam suatu lingkungan (*environment, omgeving*). Demikian pula halnya dengan organisasi pemerintahan. Lingkungan pemerintahan terdiri atas:

- a. lingkungan *geografis* (alam fisik asli dan buatan manusia),
- b. lingkungan demografis (penduduk, populasi menurut susunan),
- c. lingkungan kebudayaan dan masyarakat (*society, community*),
- d. lingkungan politik (masyarakat, partai, golongan politik).



A. Administrasi Pembangunan

Para penulis administrasi pembangunan pada umumnya secara langsung menghubungkan administrasi pembangunan (*development administration*) dengan administrasi komparatif dan administrasi negara, dan tidak dengan administrasi sosial atau administrasi bisnis. Mengapa?

Hal ini karena pembangunan, baik sebagai upaya memperbaiki kondisi maupun ikhtiar untuk meningkatkan taraf hidup, ataupun untuk tujuan tertentu (misalnya candi, istana), telah berlangsung sejak zaman dahulu sehingga pembangunan menjadi salah satu bentuk kegiatan manusia dapat disebut sebagai *gejala sosial*.

Sejak ide tentang demokrasi berkembang dan wawasan tentang negara kesejahteraan (*welfare state*) dicetuskan pada dekade 40-an, lebih-lebih tatkala kesejahteraan itu dipandang sebagai hak setiap orang (Taliziduhu Ndraha, 1987: 41), sementara sumber-sumber semakin terbatas, dunia semakin tercemar, jumlah penduduk meledak, dan terjadilah perubahan tujuan dan metodologi pembangunan.

Peningkatan kualitas hidup manusia, peningkatan, dan pemerataan kesejahteraan seluruh masyarakat, serta pelestarian lingkungan hidup, saat ini dijadikan tujuan mutlak pembangunan. Tujuan itu tidak berlebihan, terutama sejak terbitnya *the Limit to Growth* (1972), hasil studi Massachusetts Institute of Technology, dan bayangan kengerian tentang masa depan *homo sapiens* sebagaimana didramatisasikan oleh harian *Kompas* sejak tanggal 28 s/d 31 Desember 1988.

Guna mencegah terjadinya masa depan yang cenderung suram, manusia harus memiliki kemampuan untuk tumbuh, berubah, dan berkembang, demikian disebutkan George F. Gant dalam *Development Administration* (1979), atau kemampuan untuk memengaruhi masa depan seperti dinyatakan oleh Bryant dan White dalam *Managing Development in the Third World* (1982).

Pembangunan (*development*) lebih relevan dengan dunia ketiga daripada dengan negara yang kalah perang kendatipun keduanya terjadi seusai Perang Dunia Kedua. Tatkalah negara-negara dunia ketiga mulai membangun dirinya sejak tahun 50-an, kondisi sosial ekonomi masyarakat sangat lemah. Masyarakat belum mampu membangun atas kemampuan sendiri. Oleh karena itu, pemerintah mengambil prakarsa untuk memelopori pembangunan negaranya masing-masing. Pemerintah memiliki sedikit banyak kemampuan untuk itu, kekuasaan, sumber daya, keahlian, teknologi, hubungan internasional, dan sebagainya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika administrasi negara digunakan untuk mengelola pembangunan.

Sebelum tahun 30-an, pusat perhatian administrasi negara tertuju pada hal-hal yang menyangkut personalia, keuangan, organisasi, dan sejumlah urusan lain yang kini disebut pekerjaan-pekerjaan administratif klasik. Tatkala pada tahun 1933 Amerika Serikat membangun Tennessee Valley Authority (TVA), sebuah proyek raksasa bersasaran ganda (*many-sided development*), pemerintah dihadapkan pada kenyataan bahwa proyek seperti itu memerlukan kerja sama dengan masyarakat di lembah, dan pendekatan integral terhadap semua pihak yang terlibat di dalamnya. Sejak itu disadari bahwa tugas administrasi negara bukan hanya pekerjaan klasik yang juga disebut pekerjaan internal, melainkan juga pekerjaan baru sehubungan dengan pembangunan tersebut yang dinamakan pekerjaan *eksternal* (ke luar, ke dalam masyarakat). "For the TVA," demikian Fred W. Riggs dalam Riggs (ed.), *Frontiers Development Administration* (1971: 4):

The problems of external or development administration, as it termed them, were those that involved relations with the public and the physical environment. They were the problems inherent in the implementation of a mansided development program.

Lahirilah administrasi pembangunan, yaitu administrasi negara yang tidak hanya memusatkan perhatian pada urusan internal, melainkan juga pada hubungan antara administrasi negara dengan lingkungannya.

Ketika negara-negara dunia ketiga mulai melancarkan pembangunan nasionalnya, administrasi negara yang bersangkutan pada umumnya belum siap untuk menangani urusan yang menyangkut publik dan lingkungan fisik. Bahkan, ada negara yang administrasi negaranya masih berfungsi seperti polisi lalu lintas yang menangani lampu hijau-kuning-merah. Oleh karena itu, muncul gagasan, bukan hanya administrasi pembangunan, melainkan juga pembangunan administrasi. Hal itu misalnya ditandakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam *Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development* (1975). Karena birokrasi merupakan inti administrasi negara, administrasi pembangunan pun berbau birokrasi. Salah satu watak dasar birokrasi adalah pola strateginya yang bersifat *top-down* (dari atas ke bawah). Pada tahap awal pembangunan nasional suatu negara, pola ini tidak dapat dihindarkan, bahkan merupakan kekhasan. Akan tetapi, pola itu lama-kelamaan bisa membuat masyarakat menjadi (semakin) bergantung kepada pemerintah sehingga beban pemerintah semakin besar. Oleh karena itu, pola *bottom-up* merupakan kebutuhan sistemik guna menyelamatkan mekanisme administrasi pembangunan. Untuk menandai kedua pola itu, muncul istilah *manajemen pembangunan*, Metodologinya bersumber dari sana.

Sekalipun konsep pembangunan digunakan dalam konteks dunia ketiga, pembangunan (telah) menjadi bisnis internasional, bahkan global, sejak tahun 50-an. Selanjutnya, pembangunan sebagai bisnis internasional (global) menjadi sasaran studi interdisipliner. Hasil studi ini bersama-sama dengan hasil studi terhadap pembangunan merupakan gejala sosialnya menjadi bahan konstruksi teori yang disebut *teori pembangunan*. Dalam bahasa Indonesia, hanya terdapat beberapa terjemahan seperti Bjorn Hettne, *Ironi Pembangunan di Negara Berkembang* (1985), Ian Roxborough, *Teori-teori Keterbelakangan* (1986), dan satu kumpulan karangan M. Dawam Rahardjo, *Esei-esei Ekonomi Politik* (1983).

Buku J.W. Schdorst, *Modernisasi* (1980) dan Willard A. Beling dan George O. Totten, (eds.), *Modernisasi Masalah Modal Pembangunan* (1980), mengandung bahan teoretis pembangunan. Tak ayal lagi, teori pembangunan berbau sosiologis. Jika di dalam daftar literatur itu dicantumkan buku Michael Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga* (1983), misalnya, teori pembangunan pun berbau ekonomi. Akhirnya, jika buku Denis Goulet, *The Cruel Choice. A New Concept in the Theory of Development* (1977) ditambahkan, lengkaplah teori itu menjadi etis.

Sistem Administrasi Indonesia, apakah yang dimaksud sistem?

Setelah Ludwig von Bertalanffy menerbitkan artikelnya berjudul *The Theory of Open System in Physics and Biology* dalam majalah *Science* (1950, 111: 23-28), teori, pendekatan, dan variabel sistem, berkembang pesat dan digunakan oleh hampir setiap disiplin ilmu pengetahuan dan teknologi.

Administrasi bisnis adalah salinan *business administration*. The Liang Gie menggunakan istilah administrasi perusahaan, sedangkan Prajudi Atmosudirdjo memakai sebutan administrasi niaga dalam bukunya *Dasar-Dasar Administrasi Niaga* (1982). The Liang Gie mendefinisikan administrasi perusahaan sebagai proses penyelenggaraan usaha kerja sama yang bermaksud mencari keuntungan materiil (finansial), sedangkan Prajudi Atmosudirdjo mendefinisikannya sebagai studi tentang efisiensi kepengurusan dan penyelenggaraan perusahaan. Definisi Sondang P. Siagian dalam *Filsafat Administrasi* (1985: 8) lebih jelas. Ia menyatakan bahwa administrasi niaga adalah keseluruhan kegiatan, mulai produksi barang atau jasa sampai tibanya di tangan konsumen. Menurut *Encyclopaedia of the Social Sciences* (1957), *business administration may be defined as the science and art of conducting an enterprise with a maximum of efficiency and a minimum of cost*.

Dari definisi itu, dapat diketahui bahwa *enterprise* merupakan bentuk dan wadah bisnis. Dalam konsep ini terkandung tiga konsep, yaitu administrasi, manajemen, dan organisasi. Menurut ensiklopedia itu, fungsi administrasi adalah:

to determine corporate policy, to coordinate finance, production and distribution, to point out the general path which is to be followed.

Management is charged with the execution of policy within the limits set by administration; it devises methods and improves processes. Organization is the tool by which management achieves the ends aimed at by administration.

Kutipan di atas menunjukkan, *pertama*, administrasi bisnis disokogurui oleh tiga pilar utama, yaitu fungsi administrasi, fungsi manajemen, dan fungsi organisasi, dan *kedua*, hal itu melatarbelakangi hubungan yang erat sekali ilmu administrasi, manajemen, dan teori organisasi. Dalam hubungan itu, administrasi lebih luas daripada manajemen dan organisasi. Oleh karena itu, silabi administrasi bisnis sebagai disiplin berisi sejumlah ranting manajemen, sedangkan dalam silabus manajemen jarang dijumpai istilah administrasi.

Apakah perbedaan antara ekonomi dengan bisnis?

Istilah bisnis mengandung arti yang luas. Bisnis dapat diartikan sebagai *usaha* yang sengaja dilakukan dan memerlukan proses guna mencapai keuntungan (profit) finansial. Kadang-kadang, keuntungan dapat diperoleh tanpa upaya yang berarti. Bisnis dapat juga diartikan sebagai salah satu metode untuk menciptakan penghematan dan penekanan biaya suatu organisasi kendatipun organisasi itu bukan perusahaan.

Lain halnya ekonomi. Dalam setiap masyarakat berlangsung proses untuk mengubah sumber daya manusia dan fisik menjadi alat pemenuh kebutuhan manusia, terutama kebutuhan fisiologis. Bahkan, pada zaman dahulu kala, ada sumber yang tidak diubah, dan langsung diambil dari alam dan digunakan. Inilah kegiatan ekonomi. Adakalanya kegiatan ekonomi dikendalikan oleh rezim diktator yang sama sekali tidak memerhatikan efisiensi atau pemerintah.

B. Administrasi Kepegawaian Negara

Erat hubungannya dengan organisasi ialah soal kepegawaian yang merupakan alat untuk menghidupkan dan menggerakkan organisasi. Dengan demikian, tercapailah tujuan suatu perusahaan. Biasanya, istilah "kepegawaian" dipakai dalam dua arti. *Pertama*, menunjuk kepada semua pegawai suatu perusahaan. *Kedua*,

melukiskan prosedur-prosedur administratif mengenai pengupahan, pengaturan, dan penggantian pegawai-pegawai ini. Dengan kata lain, baik dari sudut pandangan pemimpin administrasi maupun warga negara yang menaruh perhatian terhadap apa yang sedang berlangsung, kepegawaian adalah semua pengetahuan dan prosedur yang dipergunakan untuk memperlengkapi organisasi dengan staf dan boleh diperluas hingga melingkupi semua hal kejuruan dalam jenis lapangan pekerjaan tertentu.

Orang-orang yang bekerja di bidang kepegawaian dan yang menyaksikannya dalam semua cabang yang lebih luas kadang-kadang tergoda untuk mempergunakan istilah kepegawaian sehingga istilah ini meliputi lebih banyak lagi dan yang dimaksud di sini, termasuk misalnya hal-hal seperti pengawasan, kerja sama, disiplin, dan pembentukan semangat. Ini jelas merupakan kegiatan-kegiatan yang ada hubungannya, tetapi karena semuanya termasuk fungsi kepemimpinan, lebih wajar apabila dibahas pada bagian lain dalam bab selanjutnya. Oleh karena itu, titik pusat bab ini ialah mengenai prosedur administratif tentang pemberkasan, penyewaan penggolongan, pemberian upah pegawai, dan sebagainya.

Bukanlah maksudnya, menyarankan, bahwa kepegawaian adalah hal yang hanya harus dipelajari dari sudut pandang seorang pejabat staf, direktur kepegawaian profesional dari suatu perusahaan. Akan tetapi, sebagaimana tercantum di dalam suatu perintah eksekutif presiden (*executive order of the president*), manajemen kepegawaian pertama-tama merupakan tanggung jawab semua yang merencanakan, memimpin, atau mengawasi pekerjaan pegawai-pegawai. Sebagai konsekuensinya, semua itu merupakan tanggung jawab pejabat lini seperti halnya dengan pejabat staf dan demikianlah tekanan dalam pembahasan sekarang ini.

Dalam tahun 1950, lebih dari 6 juta orang dipekerjakan pada semua tingkatan oleh pemerintah di Amerika Serikat, seluruhnya menelan lebih dari \$1,5 miliar untuk pembayaran gaji tiap bulan. Dari seluruh jumlah pegawai pemerintah, pegawai negeri federal terhitung lebih dari 2 juta orang, tetapi hanya 1,8 juta yang dipekerjakan di Amerika Serikat kontinental. Dari 1,8 juta orang,

22% terdiri atas pegawai wanita dan hanya lebih sedikit dari 11% bertugas di daerah metropolitan Washington, D.C. Selanjutnya, dari kira-kira 2 juta pegawai federal dalam tahun 1950, 38% bekerja sebagai pegawai sipil Departemen Pertahanan, 35% di Departemen Kantor Pos, 10% pada Administrasi Veteran dan hanya 27% pada gabungan semua badan federal lainnya. Pada tahun 1950, jumlah pengeluaran untuk pembayaran gaji tahunan dari ketiga cabang pemerintah federal itu mencapai lebih dari \$7 triliun.

Dari lebih 4 juta orang yang bekerja untuk pemerintah-pemerintah negara bagian dan lokal dalam tahun 1950, 75% bekerja di distrik (*country*), kotapraja dan tingkatan-tingkatan lokal lainnya, 40% berdinasi pada jawatan-jawatan sekolah negara bagian dan lokal. Jumlah seluruh pengeluaran untuk pembayaran gaji oleh pemerintah negara bagian dan lokal adalah sebesar \$914 miliar sebulan atau hampir \$11 triliun setahun. Jumlah gabungan pembayaran gaji oleh pemerintah di Amerika Serikat adalah sebesar \$18 triliun setahun.

1. Langkah-langkah Pokok dalam Administrasi Kepegawaian

Unsur-unsur pekerjaan kepegawaian adalah mengumpulkan (merekrut) pegawai-pegawai yang memenuhi syarat, memeriksa kecakapan mereka dengan ujian-ujian, menentukan jabatan mereka di dalam organisasi dengan jalan mengklasifikasikan posisi, menentukan skala gaji dan syarat pekerjaan, menyediakan metode pengukur kedayagunaan yang dipakai di dalam promosi, membantu di dalam hal-hal yang menyangkut disiplin dan hubungan urusan perburuhan dan mengatur soal pensiun, asuransi kesehatan, dan jaminan lainnya. Jadi, pekerjaan kepegawaian erat hubungan dengan organisasi, perencanaan, keuangan, pengawasan, pengendalian, dan hubungan masyarakat. Seperti organisasi, kepegawaian merupakan alat inti manajemen.

Langkah pertama dalam administrasi kepegawaian perekrutan, bidang pekerjaannya dengan dan penempatan ialah pegawai-pegawai. Di bawah pembagian buruh yang dituntut oleh syarat-syarat modern yang besar, pejabat-pejabat yang bekerja di lingkungan ekonomi yang lebih sederhana serta pada satu ketika melakukan sendiri pekerjaan ini, tidak lagi berkesempatan untuk

menjalankannya. Oleh karena itu, pelaksana unit-unit kepegawaian bertanggung jawab terhadap sebagian terbesar dari enam langkah yang tersangkut di dalam proses penyewaan pegawai. Keenam langkah ini ialah perekrutan, ujian sertifikasi, pengangkutan, penempatan, dan orientasi.

Perekrutan (*Recruitment*) berarti menempatkan orang yang tepat pada pekerjaan-pekerjaan tertentu. Hal ini dapat berwujud pemuatan iklan bagi kelompok-kelompok pegawai yang besar jumlahnya atau menarik individu yang sangat ahli untuk melakukan pekerjaan khusus. Hingga saat ini, dalam pemerintah federal, fungsi ini merupakan tanggung jawab komisi pegawai sipil, tetapi dalam praktiknya sekarang, fungsi tersebut menjadi beban pejabat kepegawaian staf pelaksana. Perekrutan yang berani adalah penting, karena sebagaimana diperlihatkan dengan jelas dalam hubungannya dengan Tennessee Valley Authority, pukulan permintaan regu dalam negeri yang rata-rata tinggi menambah prestise liga.

Setelah perekrutan, dilakukan ujian-ujian untuk mengetahui kecakapan dan bakat. Ujian-ujian dapat pula merupakan bagian dari prosedur perekrutan apabila cukup menarik untuk mendatangkan sejumlah besar calon. Beberapa kecakapan segera dapat diuji; lain-lainnya tidak demikian, kecuali atas dasar yang ditunjukkan pada waktu lalu. Kecepatan dan ketelitian seorang penulis cepat misalnya, dapat segera diketahui dengan percobaan melakukannya, tetapi kemampuan seorang ahli kimia mengadakan *research* harus dinilai dari pengalamannya yang lampau dan dari apa yang dikatakan oleh rekan-rekannya tentang dirinya. Oleh karena itu, metode yang tepat menentukan jenis posisi yang akan diisi. Misalnya dengan mengadakan ujian-ujian tertulis dan lisan yang menyangkut kepandaian, keahlian, atau luasnya pengetahuan. Adapun posisi yang lebih tinggi tidak memerlukan ujian tertulis apa pun, ujian di sini dinamakan "tidak dimusyawarahkan" (*unassembled*) dan terdiri atas riwayat pengalaman kerja calon dan bukti keterangannya. Ujian-ujian diadakan, baik untuk penyaringan pemula maupun kadang-kadang juga untuk promosi mencapai tingkatan yang lebih tinggi. Dalam segala hal dituntut watak dan kesetiaan.

Perekrutan dan ujian adalah dua tahap (fase) penting dalam administrasi kepegawaian. Aspek lainnya dari proses pengambilan pegawai kurang begitu penting. Demikianlah, sertifikasi adalah penyerahan dari satu sampai lima nama yang diambil dari registrasi yang sah kepada pejabat yang mengangkat pada waktu berlangsungnya pembukaan.

Metode yang paling umum ialah apa yang disebut aturan tiga (sistem tiga), yaitu pejabat yang mengangkat diharapkan memilih sebuah nama dari tiga yang tertinggi tercantum pada registrasi. Akan tetapi, pada pemerintah federal, banyak terdapat ketidakpuasan terhadap aturan ini dan pada pihak pejabat-pejabat pelaksana dan selama Perang Dunia II, aturan ini sering tidak diacuhkan.

Pengangkatan terjadi apabila pejabat yang mengangkat menyampaikan keputusannya kepada komisi pegawai sipil, yaitu pegawai itu mulai berdinis, biasanya, selama enam bulan dalam masa percobaan. Melalui penempatan, pegawai itu ditugaskan menjalankan pekerjaannya dan melalui orientasi, ia dibiasakan mengenal tujuan-tujuan badan itu dan garis-garis kecil pekerjaannya.

Setelah perekrutan, pengangkatan, dan penempatan, langkah selanjutnya dalam bidang kepegawaian ialah mengklasifikasi posisi dan kompensasi. Klasifikasi dapat dirumuskan sebagai membagi-bagi dan menetapkan tingkat posisi pegawai secara sistematis dalam urutan hierarki yang sesuai dengan kesukaran dan tanggung jawab yang sebanding (komparatif). Adapun kompensasi, artinya sudah jelas. Klasifikasi menimbulkan masalah-masalah kebijaksanaan yang penting bagi administrasi negara.

Latihan, baik sebelum maupun di dalam dinas, merupakan bidang urusan kepegawaian lainnya yang penting. Kedua aspek latihan di dalam dinas adalah latihan untuk posisi yang telah di tempati dan latihan untuk promosi. Komisi pegawai sipil dapat mengusahakan latihan sebagai kebijaksanaan pemerintah yang luas. Adapun program latihan individual (menyendiri) biasanya diselenggarakan oleh badan pelaksana tersebut atau bekerja sama dengan lembaga pendidikan atau lembaga pegawai. Tanggung jawab staf kepegawaian yang lain adalah mengenai syarat kerja, promosi, tingkat-tingkat kedayagunaan dan perubahan-perubahan status.

2. Evolusi Administrasi Kepegawaian

Sejarah administrasi kepegawaian negeri di Amerika Serikat dimulai pada waktu pemerintahan lokal kolonial membutuhkan jasa sejumlah besar pegawai bayaran. Ketika dalam tahun 1789 didirikan pemerintah nasional berdasarkan konstitusi, Presiden Washington menciptakan sistem berdasarkan kecakapan, tetapi pengaruh partai-partai politik terhadap administrasi menyebabkan ia tidak mungkin mempertahankan rencana ini. Kemudian, datang periode yang munculnya suatu partai yang akan berkuasa berarti kurang lebih penggantian pegawai-pegawai negeri secara luas, diikuti oleh kekusutan, merosotnya moral dan mundurnya daya guna. Pola itu terulang pada tingkat negara bagian dan lokal. Beberapa usaha Kongres, karena desakan akan perbaikan, untuk membangkitkan kembali sistem berdasarkan kecakapan menghadapi kegagalan, sekurang-kurangnya dalam satu hal yang disebabkan karena Kongres sendiri menolak menunjang langkah itu dengan dana yang cukup.

Masalah perbaikan mengandung aspek nasional dengan dibentuknya Liga Perbaikan Pegawai Negeri Nasional (*National Civil Service Reform League*) dalam tahun 1879. Dua tahun kemudian, sentimen publik akhirnya mencapai kristalisasi ketika Presiden Garfield terbunuh oleh seorang pencari pekerjaan kantor yang kecewa. Dalam tahun 1883 Undang-undang Pendleton (*Pendleton Act*) menandai apa yang dapat disebut sebagai permulaan administrasi kepegawaian negeri dalam arti resmi pada pemerintah federal. Penerimaan undang-undang ini tidak hanya menimbulkan dorongan pada pemerintah federal, tetapi juga pada pemerintah negara bagian dan lokal untuk berangsur-angsur mendirikan komisi pegawai sipil dan sistem berdasarkan kecakapan yang sekurang-kurangnya meliputi beberapa posisi di dalam pemerintahan yang bersangkutan.

Berikut adalah titik-titik penting di dalam evolusi gradual dan administrasi kepegawaian negeri di dalam pemerintah federal dengan pemusatan sekitar tahun 1930-an.

1. 1883. Undang-undang Pendleton (*Pendleton Act*), kadang-kadang disebut Undang-undang Pegawai Sipil menciptakan Komisi Pegawai Sipil yang beranggota tiga orang dan menetapkan peraturan yang bertujuan mempertahankan sifat nonpolitis dalam pengangkatan administratif.

2. 1893. Undang-undang yang mengatur pegawai yang sakit dan cuti tahunan diundangkan untuk kepentingan pegawai-pegawai federal.
3. 1912. Undang-undang Lioyd-La Follette (*Lioyd-la Fol-lette Act*) melarang memberhentikan pegawai federal, kecuali atas dasar tuduhan tertulis disertai dengan pemberian kesempatan untuk menjawab. Undang-undang Pensiun Kepegawaian Negeri (*Civil Service Retirement Act*) diterima. Undang-undang Klasifikasi (*Classification Act*), akhirnya dikesampingkan dalam tahun 1949, merupakan dasar dari struktur kepegawaian dan pembayaran (gaji) pemerintah federal. Klasifikasi adalah penggolongan dan penetapan tingkat-tingkat posisi secara sistematis dalam urutan hierarki menurut kesukaran dan tanggung jawab komparatif. Karena hal ini menyentuh organisasi dan wewenang pejabat-pejabat pelaksana, klasifikasi menjadi masalah pokok di dalam administrasi.
4. 1931. Majelis Pegawai Sipil Amerika Serikat dan Kanada (*The Civil Service Assembly of the United*) yang memberikan perhatian kepada manajemen kepegawaian. Didirikan pada tahun 1906, kemudian merupakan salah satu dari beberapa badan administrasi negara di sekeliling Kantor *Public Administration Clearing House* di Chicago ketika yang disebut belakangan didirikan dalam tahun 1931. Majelis ini menerbitkan *Public Personnel Review*.
5. 1933. Tennessee Valley Authority didirikan dan menjadi pusat teladan (demonstrasi) bagi pendekatan modern terhadap administrasi kepegawaian.
6. 1935. Komisi Penyelidikan Kepegawaian Negeri (*Commission of Inquiry on Public Service Personnel*) mengeluarkan laporannya, meminta perhatian terhadap kebutuhan akan program yang positif berkisar di sekitar dinas karier dan membuat beberapa usul konkret untuk tujuan tersebut.
7. 1937. Laporan Panitia Presiden mengenai manajemen administratif (*Report of the Presiden's Committee on administrative management*) (Panitia Brownlow) mengemukakan asas-asas dan prosedur-prosedur untuk dimasukkan ke dalam suatu sistem kepegawaian modern.
8. 1937. Untuk pertama kalinya, dilakukan usaha-usaha yang sadar guna merekrut tamatan perguruan tinggi ke dalam dinas federal. Komisi Pegawai Sipil mengumumkan ujian analisis ilmu sosial dengan enam tingkatan gaji dan meliputi berbagai keahlian khusus, termasuk ekonomi, ekonomi pertanian, ilmu politik, dan dinas sosial.
9. 1938. Dengan keputusan eksekutif dan selaras dengan rekomendasi-rekomendasi Panitia Brownlow, di departemen dan badan pemerintah federal yang penting. Dalam banyak hal ini adalah langkah yang paling penting dalam praktik kepegawaian federal karena langkah ini menunjukkan adanya perubahan sikap dan tekanan.
10. 1938. Ketika kantor kepegawaian departemen didirikan, Dewan Kepegawaian Federal yang terdiri atas direktur-direktur kepegawaian departemen juga dibentuk sebagai badan *research* dan penasihat bagi Presiden serta Komisi Pegawai Sipil, terutama untuk membantu menyelaraskan komisi dan pejabat-pejabat kepegawaian departemen.
11. 1938. Undang-undang Hatch (*Hatch Act*) melarang ikut sertanya pegawai-pegawai negeri federal dalam kegiatan politik, apakah di bawah sistem kecakapan ataupun tidak.
12. 1940. Undang-undang Ramspeck (*Ramspeck Act*) memperluas kepegawaian negeri yang telah diklasifikasikan sehingga meliputi semua posisi dalam pemerintah federal (Tennessee merupakan perkecualian yang penting) dan memperlebar lingkup sistem pensiun.
13. 1941. Perundang-undangan yang memperbaharui sistem kenaikan gaji pada pemerintah federal, mengatur kenaikan di dalam tingkatan berdasarkan masa kerja (senioritas) dan kecakapan (jasa), (*melerence Act*) memberikan kepada para veteran dari semua perang preferansi di dalam pengangkatan-pengangkatan dan kedudukan yang tinggi serta hak-hak banding (apel).
14. 1947. Dengan keputusan eksekutif, wewenang diserahkan kepada kepala-kepala badan untuk mengambil tindakan dalam banyak urusan kepegawaian, yang sebelum Perang Dunia II merupakan tanggung jawab eksklusif dari Komisi Pegawai Sipil.

15. 1949. Laporan Komisi mengenai organisasi cabang eksekutif pemerintah (*Report of the Commission on organization of executive branch of the government*) (Komisi Hoover) umumnya menunjang usul laporan. Brownlow dalam tahun 1937. Akan tetapi, sebagai kompromi, direkomendasikan bahwa Komisi Pegawai Sipil yang diketuai oleh tiga orang diganti dengan pengaturan (penyelenggaraan), yaitu ketua komisi hanya merupakan seorang pemimpin administrasi tunggal buat masalah kepegawaian dan berkedudukan di Kabinet Presiden.
16. 1949. Undang-undang Klasifikasi tahun 1949, menggantikan Undang-Undang Klasifikasi tahun 1923, menetapkan dua daftar tingkat gaji tahunan yang lama kenaikan gaji dan menambahkan tiga tingkatan baru untuk meliputi batas posisi-posisi atasan dalam kepegawaian negeri. Undang-undang kedua yang diterima oleh Kongres yang sama memperbesar gaji para menteri departemen, menteri muda, pembantu menteri, anggota komisi dan pejabat tinggi tertentu lainnya di luar kepegawaian negeri.
17. Dikeluarkan di New York dalam tahun 1883 (segera setelah keluarnya Undang-undang Pendleton pada tahun itu) dan lima belas tahun berikutnya ditetapkan undang-undang yang serupa. Selama dasawarsa antara tahun 1937 dan 1947, sepuluh negara bagian menyetujui undang-undang pegawai negeri, dalam beberapa hal adalah sebagai akibat dari ketentuan yang termuat pada Undang-undang Jaminan Sosial (*Social Security Act*) federal tahun 1939 yang menetapkan bahwa pegawai-pegawai negara bagian yang menyelenggarakan berbagai taraf program jaminan federal dipekerjakan di bawah sistem kecakapan.

Situasi di negara-negara bagian tentu tidak sama, dan dalam tiap-tiap hal bergantung pada banyak faktor-faktor variabel yang menentukan bentuk dan kebijaksanaan pemerintah negara bagian tertentu. Demikianlah, pada sembilan belas negara bagian, hampir semua departemen dan bagian-bagian bekerja di bawah sistem kecakapan; di negara-negara bagian lainnya, ketentuan-ketentuan sistem kecakapan formal dijalankan bagi departemen-departemen dan fungsi tertentu, terutama yang bertalian dengan program bantuan federal. Akan tetapi, pada lebih dari setengah negara-

negara bagian, tidak ada kebijaksanaan kepegawaian yang sistematis, kecuali departemen-departemen secara sendiri-sendiri menetapkan kebijaksanaan mereka sendiri.

Di kota-kota besar, situasi lebih beragam, mulai dari yang hampir meliputi semua pegawai kotapraja dengan ketentuan sistem kecakapan hingga yang tidak meliputi semua pegawai kotapraja dengan ketentuan sistem kecakapan. Dari seribu kota besar dengan penduduk 10.000 orang atau lebih, hanya 35% yang menolak menjalankan program sistem kecakapan yang meliputi semua golongan pegawai dan 34% lainnya tidak meliputi seluruh golongan pegawai. Sepertiga kota-kota besar lainnya hanya meliputi satu atau beberapa golongan pegawai, seperti polisi, petugas pemadam kebakaran, dan sebagainya.

Dalam kenyataan bahwa banyak kota besar yang lebih kecil adalah terlalu kecil untuk menjamin pengangkatan seorang direktur kepegawaian yang penuh. Fungsi itu diselenggarakan oleh dewan kota, walikota, pemimpin kota atau seorang kepala departemen. Dalam hal itu, suatu macam kebijaksanaan kepegawaian yang kurang lebih bersifat formal sering dijalankan.

Meskipun tidak lengkap, ringkasan ini berguna untuk memperkuat pendapat bahwa sejak tahun 1935, pendekatan yang jauh lebih bersemangat dan berpandangan ke depan telah dijalankan terhadap persoalan kepegawaian negeri. Tidak seperti lima puluh tahun terdahulu, kemajuan semua tingkatan pemerintah berjalan lambat, dan hanya sedikit pada arah yang benar.

3. Perubahan Sikap dalam Bidang Kepegawaian

Hingga beberapa tahun yang lalu, terdapat perbedaan pandangan yang fundamental di antara kalangan industri dan pemerintah mengenai bidang kepegawaian. Industri menekankan pada tanggung jawab pejabat lini, sedangkan pemerintah federal dan pemerintah lainnya yang mempunyai komisi-komisi pegawai sipil menekankan kepada fungsi staf dan membatasi tanggung jawab pejabat-pejabat lini. Akan tetapi, dalam lima belas tahun yang lampau perubahan sikap terhadap administrasi kepegawaian, baik industri dan maupun pemerintah agak mempersempit perbedaan itu.

Dalam industri, pemberian tekanan pada unsur manusia dan administrasi kepegawaian berjalan lambat kendatipun sekarang dengan cepatnya menjadi menonjol. Dahulu, banyak bagian kepegawaian di dalam perusahaan dagang pada umumnya mengurus asuransi, kesehatan, kemajuan pegawai dan menyewa penerima-penerima upah atas dasar anggapan, bahwa setiap fungsi merupakan tanggung jawab pejabat lini. Akan tetapi, dengan tumbuhnya serikat-serikat sekerja yang kuat dan makin besarnya ketegangan manusia yang berasa satu dari situasi-situasi pekerjaan rutin dan lingkungan sosial yang tidak terpecahkan, industri telah melihat kebutuhan akan bagian-bagian kepegawaian dan hubungan-hubungan pekerja yang kuat dengan menekankan pada segi manusia dan pekerjaan. Aliran ini merupakan salah satu perkembangan yang utama dalam kebijaksanaan manajemen, dari dua dasawarsa yang terakhir.

Sebagaimana telah kita lihat, reformasi kepegawaian negeri pada pemerintah federal dimulai dengan undang-undang Pendleton tahun 1883 dan kemudian lambat-laun meluas kepada pemerintah negara-negara bagian dan lokal. Akan tetapi, tekanannya adalah negatif dan defensif, dalam memberantas sistem kepartaian. Setelah tahun 1990-an, diakui adanya bukti untuk melakukan pendekatan yang lebih positif terutama dengan mempergunakan pejabat-pejabat staf yang terlatih. Timbul perjuangan untuk mendapatkan keseimbangan yang dapat diterima di antara kedua yang ekstrem itu, satu mengandung jaminan formal sistem kecakapan. Peranan sebagai polisi untuk komisi pegawai sipil dan perekrutan massa atas dasar yang sangat mekanis, dan yang lainnya menghendaki program, positif mengenai perekrutan, penempatan, latihan dan promosi, penggunaan bersama pejabat staf dan lini dalam bahan-bahan pelaksana dan meletakkan tekanan pada penjaringan serta fleksibilitas.

Tidak ada yang lebih baik mengutarakan persoalan itu selain Floyd Reeves, yang membentuk bagian kepegawaian Tennessee Valley Authority kemudian monografi tentang kepegawaian bagi Panitia Presiden mengenai administrasi manajemen (Panitia Brownlow). Dalam tulisan yang mengandung kecaman, tetapi

bersifat membangun dan berjudul "Pegawai Negeri Seperti Biasanya," Reeves memaparkan pendekatan negatif yang memengaruhi administrasi kepegawaian federal dalam lima puluh tahun pertama. Suatu badan dan wewenang yang besar dan kendati pun kebutuhan akan badan pusat demikian tidak diragukan, metode serta praktik dan terutama sikapnya, wajar untuk diselidiki. Komisi ini, kata Reeves seterusnya, menyimpan daftar registrasi yang tidak dapat dikutak-kutik dan kuno (daftar orang yang telah lulus dari ujian penyaringan) berdasarkan posisi yang diisi pada umumnya serupa, tetapi berbeda dalam hubungannya dengan fungsi-fungsi khusus. Oleh karena itu, badan-badan yang menjalankan tindakan sering tidak mampu mendapatkan pegawai yang cakap yang mereka butuhkan sehingga pekerjaan dilakukan oleh individu yang bukan pada tempatnya. Sekiranya diselenggarakan tanpa daya fantasi, sistem kecakapan dapat mendatangkan keseragaman yang keras dan kaku dengan sedikit faedah, bahkan tidak berfaedah sama sekali. Pendekatan mekanistik, yang pada dasarnya adalah proses negatif dan dimaksudkan untuk menghindari favoritisme dan pengaruh politik dalam pengangkatan untuk dinas federal, sekarang sedang dibalikkan menjadi pendekatan yang positif sehingga unsur manusia adalah pokok.

Disebabkan kelaziman prosedur dan peraturan yang sudah usang, sistem kepegawaian negara dan pemerintahan federal berantakan di banyak tempat, selain tekanan-tekanan dalam Perang Dunia II. Akan tetapi, sejak akhir perang, telah ada usaha untuk memperbaiki kesalahan yang paling jelek, yang berakibatkan kritik-kritik Reeves tidak berlaku lagi seperti sepuluh tahun yang lalu. Sampai tahun 1952, ketua Komisi Pegawai Negeri melaporkan kepada Kongres bahwa pada tahun yang terdahulu, setengah dari pegawai federal baru yang digaji tidak melalui ujian kompetitif karena komisi kekurangan dana dan personalia yang menyewa tenaga dalam cara biasa serta badan-badan yang terlibat di dalamnya harus melakukan banyak sekali pekerjaan dalam mengadakan rekrut mereka. Bila prosedur rekrut dan ujian telah lebih sederhana, mungkin dana yang terpakai lebih sedikit.

4. Pembagian Fungsi yang Wajar di dalam Sistem Kepegawaian

Telah dikatakan bahwa sistem kepegawaian apa pun, di dalam perusahaan atau pemerintah, pada tingkatan federal atau yang lebih rendah, harus memasukkan prosedur-prosedur perekrutan, penyaringan, penyewaan, klasifikasi, manajemen, pembayaran, penempatan, penggantian, dan pensiun pegawai. Bagaimana fungsi-fungsi ini akan dibagi-bagi di dalam pemerintah antara badan yang menjalankan tindakan pada satu pihak dan komisi pegawai negeri pusat pada pihak lain? Bagaimana pula fungsi-fungsi ini akan dibagi-bagi pada perusahaan dan pemerintah, di antara pejabat-pejabat lini yang membutuhkan bantuan para pegawai dan direktur kepegawaian pada posisi staf yang bertanggung jawab pada keseluruhan administrasi sistem kepegawaian?

Merupakan aspek yang normal di dalam kehidupan industri bahwa badan apa pun yang memiliki tanggung jawab pusat akan tetap mencoba memperbesar wilayah pengaruhnya tidak terkecuali Komisi Pegawai Sipil di Washington. Akan tetapi, apabila kecenderungan alamiah ini dibawa terlalu jauh, keseimbangan tanggung jawab sewajarnya di antara badan-badan yang terikat bersama-sama di dalam perusahaan besar menjadi tergeser dan mendatangkan kerugian moral, daya guna, dan lancarnya pekerjaan. Inilah situasi di dalam pemerintah federal ketika Panitia Presiden mengenalkan administrasi manajemen sebagai bagian dari pekerjaannya yang lebih luas dalam menjalankan penyelidikan tentang masalah administrasi kepegawaian. Monografi yang dihasilkannya diterbitkan pada tahun 1937 dan berjudul *Personnel Administration in the Federal Service* (Administrasi Kepegawaian di dalam Dinas Federal), mencantumkan beberapa asas pokok bertalian dengan pembagian fungsi kepegawaian yang wajar.

Wewenang untuk mengambil tindakan mengenai persoalan administrasi kepegawaian harus dikuasakan kepada badan-badan pelaksana sampai pada tingkatan sebanding dengan tanggung jawab yang diserahkan kepada mereka guna menjalankan program masing-masing.

Fungsi utama dari badan pusat kepegawaian, seperti Komisi Pegawai Negeri federal (dan bisa ditambahkan badan-badan

negara bagian yang sejenis), ialah memperkembangkan kebijaksanaan dan patokan yang menyeluruh dan menolong badan-badan pelaksana untuk memakainya, melakukan pengawasan hanya apabila peninjauan pusat dan pemegangan pada patokan yang kaku lebih penting daripada kecepatan, melakukan penghematan dan daya guna dari badan-badan pelaksana dalam melaksanakan program mereka.

Fungsi kepegawaian dari badan pelaksana harus ditujukan untuk menentukan alat-alat mendayagunakan kebijaksanaan dan patokan yang menyeluruh dan mengambil tindakan terakhir dalam menjalankan kebijaksanaan dan patokan demikian terhadap hal-hal tertentu.

Dengan kata lain, syarat pertama bagi sistem kepegawaian yang baik ialah pembagian tanggung jawab yang tepat di antara badan kepegawaian pusat dan program yang berjalan dipertalikan dengan sistem organisasi yang akan menjaga terpisahnya tanggung jawab ini, tetapi tetap berada di dalam kerja sama. Asas ini sama-sama berlaku, baik perusahaan swasta maupun pemerintah. Tanggung jawab terhadap administrasi kepegawaian terletak pada eksekutif badan pelaksana dibantu oleh bagian kepegawaiannya serta badan pusat tersangkut hanya sejauh pada keharusan adanya tata tertib untuk mengembangkan kebijaksanaan pemerintah atau perusahaan yang luas atau untuk memberikan fasilitas pada usaha program tindakan.

Sebagai akibat laporan Panitia Brownlow, presiden mengeluarkan perintah eksekutif (*executive order*) pada tahun 1938 bahwa setiap departemen dan badan bebas yang utama dari pemerintah federal diminta membentuk kepegawaian apabila belum memiliki bagian kepegawaian serta dikepalai oleh seorang direktur. Dengan demikian, tugas semua direktur kepegawaian pada pemerintah federal dan Kondisi Pegawai Sipil direncanakan dan dikoordinasikan oleh Dewan Administrasi Kepegawaian. Apabila sebelumnya pegawai dalam departemen dipandang sebagai wakil Komisi Pegawai Sipil dan menerima instruksi darinya. Dalam praktiknya, mereka adalah pegawai departemen dan hanya secara kebetulan sebagai wakil dan komisi pada masalah yang termasuk wewenang komisi.

Setelah tanggung jawab dan organisasi dirumuskan dan dibagi-bagi, syarat utama selanjutnya bagi suatu sistem kepegawaian modern ialah mengadakan tindakan positif untuk memperoleh, mendorong, dan mempertahankan tenaga manusia terbaik yang tersedia. Ketika ia menjadi kepala kota Cincinnati, C.A. Dykstra pernah diminta untuk menyebutkan pelajaran-pelajaran yang terpenting selama enam tahun berdinasi. Ia menjawab bahwa yang terpenting bukan usaha yang dijalankan untuk menjauhkan pengangkatan politik, tetapi memberikan dorongan kepada para pekerja untuk menjalankan pekerjaan sebaik-baiknya. Pemerintah memerlukan suatu program perekrutan positif yang ditujukan untuk melakukan hal terbaik yang ada. Prosedur pengangkatan hendaknya cukup memberikan ruangan bergerak untuk memperoleh orang yang tepat pada pekerjaan itu. Program tersebut adalah melatih para pekerja mengenai pekerjaan dengan sistem pembayaran yang menimbulkan dorongan berdasarkan pendidikan (pengalaman) yang cukup, jaminan ketika sakit dan pembayaran pensiun (bagi pegawai serta promosi karier, baik di dalam maupun diantara badan untuk menjamin atas karier. Jika tidak dikatakan, semua tujuan ini hanya dapat dicapai melalui seorang eksekutif paling atas yang bersikap simpatik disertai dengan hubungan yang serasi di antara bagian kepegawaianya dan komisi pegawai sipil, baik kerja sama maupun semangat kerja (moral), tidak dapat menjamin apabila urusan kepegawaian dianggap terpisah dari eksekutif dan merupakan pengawasan atas tindakan eksekutif. Peranan pemimpin tata usaha kepegawaian di dalam pemerintah sebagai seorang polisi yang menjaga supaya dijauhkannya pengangkatan politik dari jabatan merupakan suatu konsep yang usang.

Sepuluh tahun setelah Panitia Brownlow menyelesaikan tugasnya, Komisi harus memperteguh hasil-hasil penyelidikan yang lebih terdahulu di samping menekankan pokok-pokok ini: kebutuhan untuk merekrut pemuda dan pemudi yang paling memenuhi syarat (cakap) untuk mengisi pos-pos jabatan rendah di bidang ilmiah, teknik, dan administratif; gaji dan politik upah yang wajar; promosi secukupnya dari satu tingkat tanggung jawab kepada yang berikutnya bagi pegawai karier; kesempatan bagi pegawai untuk mengemukakan saran-saran guna memperbaiki

kedayagunaan; sistem-sistem pangkat yang daya gunanya dapat dipercaya; metode yang adil untuk mengeluarkan pegawai-pegawai yang tidak becus dan tidak perlu; dan penghentian sistem yang menyebabkan berkurangnya gaji pengawas karena dikurangnya jumlah pegawai.

Dalam tahun-tahun belakangan ini, secara progresif tujuan-tujuan itu telah diwujudkan di dalam tindakan administrasi. Tujuannya memperoleh yang terbaik dari unsur sumber daya manusia yang tersedia dengan jalan menciptakan kerja sama dan moral yang tinggi. Kebanyakan dari tujuan ini lebih pantas dibahas pada bab-bab selanjutnya. Adapun penyebutannya di sini untuk memperlihatkan banyaknya hubungan kerja sama pejabat yang sekarang terdapat di antara pegawai dan para pejabat lembaga pelaksana. Tercapainya tujuan ini pertama-tama berarti diperolehnya sokongan dari pimpinan terhadap kebijaksanaan kepegawaian dan prosedur yang sehat. Kemudian, perhatian dicurahkan pada upaya memperbaiki pengawasan dan penggunaan posisi klasifikasi sebagai alat kepemimpinan dan bukan sebagai dan bukan sebagai tujuan itu. Harus juga ada tekanan kepada melatih pekerja-pekerja agar mendapatkan tempat yang tepat bagi seseorang, menjamin penggunaan kepegawaian secara ekonomis, menciptakan program hubungan pegawai yang progresif dan memperbaiki syarat-syarat kerja. Pimpinan atasan dan bagian-bagian kepegawaian bersama-sama dalam pemberian tekanan yang baru itu mengandung arti program penyederhanaan pekerjaan, patokan-patokan pelaksanaan secukupnya, tinjauan pelaksanaan secara periodik, mengatur waktu, tingkatan-tingkatan daya guna, rencana-rencana untuk saling memberikan bantuan, induksi dan orientasi pegawai-pegawai baru yang wajar, meminta pertimbangan pegawai, mengurus kesulitan pegawai secara simpatik dan menetapkan sistem wawancara sebelum pegawai keluar dari pekerjaan.

Dalam gambaran menyeluruh ini, peranan komisi pegawai sipil banyak berkurang daripada sebelumnya. Menurut pendekatan yang baru, komisi terus-menerus menyerahkan sebanyak mungkin fungsi-fungsi kepada badan-badan pelaksana, memusatkan pekerjaan mereka kepada perkembangan kebijaksanaan dan

standar yang luas, dan hanya melakukan pengendalian serta tinjauan prosedur pusat apabila semua ini tampak lebih penting bagi kepentingan umum daripada untuk kesenangan pejabat-pejabat pelaksana.

5. Persoalan-persoalan Administrasi Kepegawaian

Dalam administrasi kepegawaian, beberapa persoalan lebih merupakan gangguan daripada yang lainnya, persoalan yang tidak dapat dipecahkan semata-mata dengan mempergunakan peraturan lain atau prosedur alternatif. Demikianlah, terdapat masalah netralitas politik pada pihak pegawai negeri, jiwa mengabdikan kepada pekerjaan lepas dari tujuan partai politik. Hingga sejauhmana netralitas itu dikehendaki dan bagaimana akan dilaksanakan? Kesulitan lain disodorkan oleh perkembangan dari adanya jiwa *gilde* di antara golongan-golongan pegawai tertentu yang menyebabkan mereka memandang kepentingan (*we-group*) golongan mereka -golongan kita, sebagaimana sebutannya, lebih penting daripada kebijaksanaan yang lebih luas, serta lebih menguntungkan bagi kepentingan umum. Juga masalah kesetiaan pegawai sebagai faktor di dalam keamanan nasional yang sangat menonjol, seperti ditunjukkan oleh munculnya korupsi di kalangan pegawai-pegawai tinggi pada pemerintah federal. Di samping itu, masalah klasifikasi posisi dan bagaimana akan dipergunakan yang juga mendatangkan persoalan administrasi khusus, sebagaimana terjadi pada komisi pegawai sipil berhadapan dengan seorang administrator kepegawaian yang mewakili pemerintah sebagai keseluruhannya. Akhirnya, terdapat masalah kepemimpinan administrasi pada atasan, yaitu bagaimana kepemimpinan itu dimajukan, dipertahankan dan dipergunakan untuk memberikan dorongan kepada tingginya tertib pelaksanaan pekerjaan pada semua pegawai. Pembicaraan berikut menyentuh persoalan khusus masing-masing.

6. Persoalan Netralitas

Menoleh reformasi kepegawaian sipil, kira-kira tujuh dasawarsa ke belakang, terdapat kesan bahwa netralitas politik yang menyangkut pengabdian pada pekerjaan untuk kepentingan pekerjaan itu sendiri sebagai lawan terhadap kesetiaan kepada

partai yang berkuasa, masih termasuk persoalan terbesar dalam administrasi kepegawaian yang tidak terpecahkan. Dorongan untuk "melawan orang partai", terutama muncul dari hasrat yang wajar guna menghindari terjadinya pergeseran besar-besaran di dalam kepegawaian negeri apabila partai politik yang sedang berkuasa digantikan oleh partai lainnya yang baru terpilih untuk memegang tampuk kekuasaan pemerintah. Pergeseran yang demikian jelas adalah praktik yang tidak berdaya guna dan merusak. Pertimbangan kedua yang dapat dimengerti ialah berupa hasrat untuk menghindari pengangkatan pegawai-pegawai yang tidak becus daripada pegawai yang cakap. Hal ini jelas terang dan meyakinkan. Akan tetapi, para pendukung reformasi justru bersikap lebih jauh lagi dengan mengatakan, bahwa pegawai-pegawai negeri harus netral, yang berarti mereka tidak boleh berkepentingan kepada persoalan dan tujuan yang memecah-mecah pendapat umum, membeda-bedakan kebijaksanaan partai-partai politik, dan menentukan program-program pemerintah.

Akan tetapi, jika pegawai negeri akan menyelenggarakan program yang asal mulanya bersifat politik, bagaimanakah mereka dapat menghindari diri, kecuali hanya merasa tersangkut kepada masalah-masalah politik? Jika mereka akan mengabdikan diri pada berhasilnya pelaksanaan program yang sama, mengapa kedua partai itu harus bersikap acuh tak acuh pada tujuannya? Sikap acuh tak acuh menimbulkan kemalasan dan ketidaktertuan dan menyebabkan pengumpulan tenaga manusia yang sangat berlebihan yang tampaknya sering dibutuhkan oleh pemerintah.

Masalah netralitas ini telah bertahun-tahun diperdebatkan dan hasilnya masih belum jelas. Misalnya suatu perasaan barang yang dapat dimengerti bersama-sama dengan konsepsi netralitas politik dan segala sangkut pautnya mendorong John Fischer, redaktur *Harper's Magazine* menerbitkan sebuah karangan beberapa tahun yang lalu dengan judul "*Let's Go Back to the Spoils System*", yang harus dibaca oleh mereka yang mempelajari administrasi kepegawaian negeri. Peraturan perusahaan yang teruji, kata Fischer, harus dipergunakan secara lebih luas di dalam dinas pemerintah: apabila saudara mendapatkan seorang yang cakap untuk melakukan pekerjaan pengawasan, ia harus bebas mempekerjakan anggota stafnya, memberi tugas menjalankan

pekerjaan yang paling sesuai bagi mereka dan mengganti mereka apabila pekerjaannya tidak lagi memuaskan. Pembahasan baik lainnya tentang hal ini, ialah karangan Kenneth C. Cole, *The 'Merit System' again*, termuat di dalam *American Political Science Review*, terdorong oleh desakan Panitia Brownlow, bahwa sistem pegawai negeri harus dibuat untuk meliputi hampir setiap pekerjaan di dalam pemerintahan dan diperluas ke atas sehingga termasuk semuanya, kecuali beberapa kedudukan tinggi yang menentukan kebijaksanaan yang diperuntukkan bagi pengangkatan eksekutif. Pendukung sistem kecakapan, menurut Cole, harus menjelaskan bagaimana pengangkatan politik akan dipertemukan dengan sistem kepartaian Amerika dan mengusulkan dasar yang berlainan bagi sistem kepartaian itu. Belum lagi, apabila tanggung jawab eksekutif merupakan kenyataan yang hidup di dalam pemerintahan, pemimpin tata usaha secara perseorangan harus diberi keleluasaan yang diperlukan untuk mempekerjakan dan memecat pegawai dengan hanya diawasi oleh penilaian menyeluruh dari pejabat atasan administrator sendiri.

Undang-undang Hatch (*Hatch Acts*) yang diterima pada tahun 1939 dan 1940 yang telah disentuh secara tidak langsung adalah usaha pada pihak Kongres (antara lain) untuk membedakan di antara pejabat-pejabat pemerintah yang memiliki status politik di dalam pemerintahan federal dan berhak ikut serta di dalam kampanye politik, dan mereka yang merupakan pegawai negeri semata-mata yang harus tetap netral. Dalam kedua hal itu, individu dengan tindakan ini dilarang untuk mempergunakan kekuasaan jabatan mereka untuk memengaruhi pemilihan-pemilihan, tetapi di samping itu pegawai-pegawai negeri yang bukan anggota partai politik tidak diperkenankan mengambil "bagian aktif apa pun di dalam urusan politik atau kampanye partai politik", dan larangan itu malahan diperluas sampai kepada pejabat-pejabat negara bagian dan lokal yang gaji mereka sebagian dibayarkan dari dana-dana federal.

Kedua Undang-undang Hatch terbukti sangat sulit dilaksanakan dan Senator Hatch pun telah mengusulkan untuk menarik kembali undang-undang itu. Keputusan untuk menyelinapkan ketentuan undang-undang itu pada umumnya berhasil dan pelanggaran yang dijumpai hanyalah pelanggaran kecil.

Demikianlah pada tahun 1952, direktur Perusahaan Asuransi Hasil Panen Federal (Federal Crop Insurance Corporation) dari suatu negara bagian diperintahkan untuk tidak aktif selama lima bulan karena telah berbicara atas nama seorang calon tertentu pada rapat-rapat asuransi hasil panen. Juga dalam tahun 1952, tiga belas orang pegawai pajak federal di Massachusetts dikeluarkan untuk sementara selama tiga sampai enam bulan karena ikut mengambil bagian di dalam kegiatan penjualan karcis bagi pesta tahunan partai demokrat di Boston pada tahun 1947 berkenaan dengan hari Jefferson.

Banyak orang berpendapat bahwa ketentuan Undang-undang Hatch terlalu jauh mengatur pegawai-pegawai negeri yang merupakan bagian pemilih yang besar dan pada umumnya mereka berpengetahuan cukup tentang masalah-masalah pemerintah. Pendapat dan suara mereka diperlukan. Pada pihak lain, apabila mereka mempergunakan kedudukan mereka di pemerintahan untuk memaksa bawahan mereka agar memberikan suara atau sokongan, hasilnya tidak untuk kepentingan umum. Pemecahan yang lebih baik daripada Undang-undang Hatch tampaknya telah dilaksanakan di negara bagian New York, tempat semua pegawai sipil, kecuali komisaris polisi, pegawai polisi, anggota kepolisian, dan pegawai-pegawai negara bagian serta lokal yang diliputi oleh Undang-undang Hatch yang kedua secara sah boleh ikut dalam politik. "Saya percaya, bahwa seorang pegawai negara bagian atau subbagian politik maupun dari negara bagian," kata jaksa agung negara bagian tatkala ia mengeluarkan peraturan "boleh menjadi anggota suatu panitia partai politik (1) apabila kegiatannya dalam hubungan itu tidak dilakukan selama jam-jam ia diperlukan menjalankan kewajibannya terhadap negara bagian dan (2) apabila ia tidak mempergunakan hubungan resminya dengan pemerintah negara bagian dalam kesempatan kegiatan-kegiatan politik sedemikian."

Sebagaimana ditunjukkan pada bab-bab terdahulu, politik dan kebijaksanaan, golongan-golongan kepentingan dan tekanan-tekanan menggerakkan keseluruhan administrasi dari bagian yang tertinggi hingga bagian yang terendah. Apabila pemerintah hendak mendapatkan orang-orang yang mengabdikan kepada pekerjaan mereka tampaknya hal yang pertama dilakukan adalah menerima

pengangkatan penyokong partai berkuasa yang cakap karena mempunyai kepentingan pribadi di dalam keberhasilan program yang disetujui oleh para pemberi suara di dalam pemilihan. Pelaksana reformasi yang paling bersemangat harus mengakui bahwa terdapat penyokong partai politik yang berguna dan juga yang palsu. Di samping itu, sebagaimana ditunjukkan oleh Alexander Leighton di dalam kalimat-kalimat dari *The Governing of Men* yang sudah dipetik, administrator pada semua tingkatan, seperti halnya orang di mana-mana, hanya dapat bekerja secara berdaya guna apabila mereka memiliki sistem kepercayaan untuk membimbing serta mengilhami mereka dan jelas keyakinan politik adalah bagian dari sistem kepercayaan demikian. Kurangnya dorongan semacam ini menyebabkan birokrasi cenderung terlalu menumpahkan cintanya kepada dirinya sendiri, kepentingan *gild*-nya yang tentunya hanya menimbulkan persoalan lain. Lalu, bagaimana masalah ini akan dipecahkan? Beberapa penyelidikan baru-baru ini memberikan bahan-bahan mentah yang dapat dipergunakan sebagai pangkal bertolak untuk merumuskan kesimpulan sendiri dari seseorang mengenai persoalan kebijaksanaan yang pokok ini.

J. Conald Kingley di dalam bukunya, *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, mengemukakan bahwa apa yang dapat diistilahkan sebagai pandangan monastik tentang pegawai negeri sesungguhnya tidak benar. Pegawai negeri Inggris tidak pernah netral dan bahkan sekiranya pun pernah terjadi, kenetralan tersebut hampir tidak dapat bertahan demikian suatu periode perubahan sosial seperti dimulai oleh partai Buruh Inggris dalam tahun 1945. Kingley mengetengahkan bahwa sebaliknya dari segenggam pengangkatan politik yang relatif pada atasan terdapat 550.000 orang pegawai bukan pengangkatan politik yang merupakan korp (*corp*) administrasi tetap. Dua pertiga daripadanya terutama bertugas menjalankan dinas sosial dan melaksanakan peraturan dan pengawasan kehidupan perekonomian bangsa. Ia melihat semua lembaga politik, termasuk struktur dan kepegawaian badan-badan eksekutif, selalu dijumpai di dalam perjuangan merebut kekuasaan. Seperti ulasan Avery Leiserson, pandangan pengarang yang dinamis mengenai politik mengandung implikasi yang sangat jauh bagi doktrin pegawai negeri yang netral.

7. Kesetiaan Pegawai dan Keamanan Nasional

Pada akhir Perang Dunia II, sejumlah penyelidikan memperjelas kenyataan bahwa beberapa pegawai federal, terutama di Departemen Luar Negeri telah bertingkah laku sedemikian rupa sehingga kesetiaan mereka terhadap negara diragukan. Presiden mengalami tekanan dan dalam tahun 1947 dengan perintah eksekutif (*executive order*), ia memimpin pembersihan penyelidikan kesetiaan semua pegawai federal. Pada bulan Oktober tahun itu, pekerjaan tersebut dimulai oleh badan-badan penyelidikan pada departemen yang dipimpin oleh Badan Peninjau Kesetiaan dan dibantu oleh Biro Penyelidikan Federal serta Komisi Pegawai Sipil.

Sementara keperluan membuka kedok perkara ketidaksetiaan dan bahkan pengkhianatan memperoleh persetujuan luas, beberapa ketidakadilan sebelumnya yang tampak dengan jelas yang berujung pemecatan beberapa orang pegawai menimbulkan kecaman tajam terhadap metode Badan Peninjauan Kesetiaan. Oleh karena itu, lalu dibuatkan prosedur-prosedur yang lebih dapat diterima dan pekerjaan itu maju terus hingga tuduhan-tuduhan yang sangat mencolok dan Senator Joseph Me Carthay mendorong cabang eksekutif pemerintah federal dalam keadaan yang membingungkan, sejauh menyangkut masalah kesetiaan. Kemudian, terjadi beberapa pemecatan yang dipandang tidak adil dan prosedur peninjauan mendapat kecaman lagi. Dalam usaha untuk memperbaiki keadaan pada tahun 1951, Presiden Truman mendirikan Komisi Keamanan Dalam Negeri (*Commission on Internal Security*) dan hak individu (*individual rights*), diketuai oleh Admiral Pelaut Chester W. Nimitz. Komisi itu mempelajari dan mengajukan rekomendasi mengenai persoalan dalam penyelidikan-penyelidikan kesetiaan, tetapi tidak akan ikut campur tangan di dalam mengadili perkara perseorangan. Akan tetapi, sepuluh bulan setelah komisi itu didirikan, Kongres mengambil langkah menunda tanpa menyetujui perundangan untuk mengadakan pertemuan.

Sementara itu, Badan Peninjau Kesetiaan melanjutkan pekerjaannya. Pada bulan Oktober 1951, setelah bertugas selama empat tahun, sejumlah 16.377 perkara telah diselidiki.

Sebanyak 3.508 pegawai telah mengundurkan diri sementara di dalam penyelidikan, 335 orang dipecat dan 204 orang bersih dari tuduhan dan ditempatkan kembali. Akan tetapi, prosedur badan itu masih mengalami serangan kecaman dari mereka yang merasa, bahwa menyatakan seorang pegawai bersalah sampai ia dapat membuktikan sebaliknya adalah tidak selaras dengan tradisi demokrasi Amerika.

Pola syarat dan penyelidikan kesetiaan yang dibuat pada tingkatan federal telah diulang pada tingkatan negara bagian dan lokal dengan perkecualian dalam banyak hal yang bertalian dengan sumpah kesetiaan khusus ditandatangani oleh setiap pegawai. Umumnya, undang-undang ini telah ditahan oleh pengadilan-pengadilan. Pada tahun 1951, hampir tiga puluh buah kota besar mengenakan syarat sumpah kesetiaan dan badan-badan peninjau kesetiaan juga didirikan.

8. Korupsi di Kalangan Pemerintahan

Persoalan lain ialah korupsi yang dilakukan oleh pihak pejabat-pejabat pemerintahan. Pada musim bunga tahun 1951, penyelidikan oleh Kongres membuka adanya tanda-tanda korupsi di antara beberapa pejabat tinggi pada *Reconstruction Finance Corporation* yang jelas telah berada di bawah pengaruh politik dalam memberikan pinjaman besar. Oleh karena itu, Presiden Truman lalu menghapuskan badan RFC yang beranggotakan lima orang. Sebagai gantinya, ditunjuk seorang pimpinan dan memberinya tugas melakukan pembersihan.

Segera setelah itu, diketahui adanya keburukan di banyak kantor lokal dari Bureau of Internal Revenue (Biro Pendapatan Dalam Negeri). Biro itu mengalami pembersihan saksama dan lebih dari seratus orang pegawai melaksanakan praktik-praktik mereka yang tidak jujur. Pada permulaan tahun 1952, Presiden Truman mengajukan undang-undang reorganisasi kepada Kongres yang bertujuan menghapuskan pemungut pendapatan dalam negeri berdasarkan pengangkatan politik yang berjumlah enam puluh empat orang dan mengganti dengan tidak lebih dari dua puluh lima orang komisioner distrik atas dasar karier.

Penyelidikan Biro Pendapatan Dalam Negeri berlanjut kepada penyelidikan terhadap Departemen Kehakiman ketika diketahui bahwa Bagian Pajak dari departemen tersebut telah gagal mengadili (menyelesaikan) perkara pajak tertentu ketika pengaruh dari luar tampaknya telah ikut campur. Pada waktu itu, tampak bahwa korupsi mungkin telah meluas ke banyak bagian cabang eksekutif lainnya dan seorang penyelidik istimewa ditunjuk untuk bertugas di bawah pengawasan Jaksa Agung. Setelah beberapa bulan tidak bekerja, yaitu selama Kongres, tampak tidak begitu sangat berhasrat untuk bekerja sama, Jaksa Agung baru mengumumkan, bahwa ia akan melakukan tugas pembersihan, tanpa pertolongan dari luar.

Sementara itu, sebagai hasil penyelidikan RFC dalam musim bunga tahun 1921, sebuah subpanitia Senat yang diketuai oleh Senator Paul Douglas ditunjuk untuk mempelajari etik dan standar moral yang berlaku di dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional. Pada bulan Oktober tahun itu subpanitia mengumumkan laporannya. Di dalam pemerintah federal, menurut laporan itu, kekuatan yang membangkitkan korupsi "terutama terpusat pada lingkungan terbatas, lingkungan yang pemerintah sangat berat dibebani tindakan." Inilah lingkungan yang memiliki terdapat "masalah-masalah ekonomi besar, yang keputusan-keputusan para pembuat undang-undang dan pimpinan administrasi secara langsung memengaruhi perdagangan atau milik, atau pendapatan golongan atau individu tertentu." Demikianlah, penyalahgunaan keleluasaan atau penggunaan kekuasaan berlebihan adalah, paling parah sebab pemerintahan membagi-bagikan hak dan keistimewaan yang bernilai seperti melakukan pekerjaan umum yang ekstensif, mengeluarkan jumlah uang yang sangat besar untuk peralatan dan perlengkapan militer, mengadakan pinjaman, memberikan subsidi, memungut pajak dan mengatur kegiatan monopoli yang diberi keistimewaan atau praktik ekonomi yang menyangkut kepentingan umum.

Laporan itu lalu meletakkan kesalahan timbulnya korupsi pada cabang eksekutif, Kongres, dan masyarakat. "Secara resmi", isi laporan itu, "kita di dalam Kongres tampaknya juga berpuas diri secara tak wajar. Kongres tidak bertindak tegas untuk memperkeras disiplin dalam masalah-masalah moral maupun

untuk meninggikan nilai-nilai etikanya. Dalam tahun-tahun belakangan ini, beberapa anggota telah melakukan kejahatan dan dipenjarakan, tetapi mereka tidak dikeluarkan. Kongres khususnya tidak cermat di dalam membongkar dan menghukum tingkah laku yang mencurigakan pada pihak anggota anggotanya.”

Pelajaran itu, sejauh menyangkut korupsi, dengan jelas ditunjukkan oleh laporan tersebut. Tidak ada golongan di dalam masyarakat, menurut laporan itu, “berada dalam kedudukan menuding dengan telunjuk, mencemoohkan ke arah golongan-golongan lainnya. Pengaruh pedagang berkeliling hanya dapat dirasakan selama kaum pedagang atau lainnya bersedia menjadi langganan mereka. Pilih kasih (favoritisme) hanya dapat menjadi persoalan apabila laki-laki dan perempuan secara perseorangan berusaha mencari muka kepada pemerintah.” Pemberian, tekanan yang tidak wajar dan penyogokan datang dari kalangan luar pemerintah, “yaitu dari individu-individu, organisasi dan golongan-golongan yang merupakan bagian dari apa yang kita sebut ‘publik’. Subpanitia itu menyatakan, bahwa moral pejabat-pejabat dapat dibedakan, tetapi “tidak dapat dipisah-pisahkan” dari moral publik pada umumnya karena ukuran-ukuran moral negeri (bangsa) “menciptakan lingkungan yang pada gilirannya mencantumkan ukuran tingkah laku pejabat-pejabat pemerintah.” Dengan demikian, laporan ini memperteguh asas-asas organisasi yang diketengahkan Alexander Leighton yang telah dibahas pada bab terdahulu.

9. Dinas Pemerintah sebagai Karier

Lapangan pekerjaan di pemerintahan banyak memberikan kesempatan karier yang mendatangkan ganjaran pada tingkat manajemen menengah dan rendah hanya perlu dihargai. Dalam mendekati pokok persoalan ini, yang merupakan kepentingan bagi setiap orang dengan mempertimbangkan terbukanya kesempatan kejuruan, harus memerhatikan hal-hal tertentu. *Pertama*, administrasi pemerintah meminta penggunaan hampir setiap jenis keahlian kejuruan yang dihasilkan oleh masyarakat termasuk lima belas ribu keahlian yang berlain-lainan di dalam dinas federal. *Kedua*, dalam banyak keahlian ini, pemerintah perlu menarik tenaga yang sangat besar jumlahnya. Pada tahun 1949 misalnya,

kepala berita di surat kabar *Herald Tribune New York* menyebutkan, “Penyelidikan menunjukkan bahwa 1 di antara 8 pekerja adalah pegawai negeri” dan berita itu mengandung kenyataan, bahwa dalam empat puluh tahun yang lewat, lapangan kerja pada pemerintah federal, negara bagian, dan lokal di Amerika Serikat bertambah lima kali lebih cepat daripada lapangan kerja di dalam industri swasta. *Ketiga*, tidak semua pekerjaan yang menggiurkan terdapat di Washington sebab banyak tugas negara bagian dan kotapraja yang sama-sama diingini dan beberapa di antaranya, seperti halnya di New York City, menyebabkan pemerintah federal melakukan tingkatan kompensasi bagi jenis-jenis posisi tertentu. Urusan kota besar adalah tantangan lainnya yang menarik. Pada pekerjaan yang lebih dekat dengan rumah banyak juga mendatangkan kepuasan; yaitu bekerja untuk membangun kota kelahiran atau daerah sendiri. *Keempat*, harus diakui bahwa dorongan keuangan pada pemerintah, meskipun masih jauh berada di bawah gaji-gaji yang tertinggi di dalam usaha dagang swasta atau dalam pekerjaan, secara relatif cenderung akan diperoleh, sementara pajak pendapatan naik dan gaji pemerintah bertambah besar. Tingkatan gaji yang lebih rendah, dahulu sampai \$3.000 setahun dan sekarang mungkin hingga \$4.000 atau \$5.000 setahun sebagai kompensasi bagi pekerjaan yang setimpal telah bertahun-tahun lamanya secara relatif lebih baik daripada lapangan kerja swasta, tetapi hal ini hanya benar pada tingkatan-tingkatan yang lebih rendah.

Suatu gambaran yang konkret mengenai luas dan kompleksitas syarat-syarat kepegawaian pemerintah federal akan diperoleh dari ringkasan berikut yang diterbitkan oleh Komisi Hoover. Demikianlah pemerintah federal adalah:

Bukan sebuah organisasi, tetapi suatu kumpulan ± enam puluh perusahaan besar, masing-masing dengan persoalan dan syarat-syarat khusus. Suatu kelompok dengan dua juta pegawai yang tersebar di seluruh dunia, kelompok sipil yang terbesar di dalam sejarah pemerintah mana pun diwakili para pegawai/pekerja yang membutuhkan lima belas ribu keahlian dasar hampir sebanyak dua pertiga seperti pada semua perusahaan swasta;

Kumpulan undang-undang, peraturan, dan ketentuan yang berasal dari beberapa sumber yang secara kolektif begitu beragam dan mengandung kompleksitas sehingga pejabat-pejabat yang sudah berdinis lama sekalipun tidak mengalami semua itu atau tidak sanggup menafsirkan dan menyelenggarakannya tanpa bantuan;

Sejumlah besar tekanan dan pengaruh, baik di dalam maupun di luar pemerintah, masing-masing berkepentingan kepada pembentukan kebijaksanaan dan praktik-praktik untuk mencapai tujuan tertentu;

Suatu organisasi yang sebelumnya tidak pernah mengalami "beban yang makin bertambah besar". Selama dua puluh tahun yang lalu, lapangan kerja federal telah mengeluarkan kira-kira tiga setengah kali lipat untuk pembayaran gaji yang kemudian bertambah menjadi enam kali lipat.

Ini adalah lapangan keahlian kejuruan yang sangat luas dan merupakan kesempatan karier yang diberikan oleh sebuah pemerintah nasional yang tunggal, tetapi terbesar di dunia. Kesempatan bagi karier yang mengandung berkah terjadi pada hampir setiap tamatan perguruan tinggi, apa pun kecakapannya, sekiranya ia tertarik kepada bidang administrasi negara, baik sebagai seorang ahli tata usaha atau seorang spesialis dalam lapangan substantif. Karena adanya kebutuhan universal akan juru tulis, ahli steno, sekretaris, dan pembantu eksekutif, banyak wanita bekerja di dalam pemerintahan pada tingkatan yang lebih rendah, dan banyak juga yang bekerja pada tingkatan yang lebih tinggi sebagai ahli hukum, teknisi, pembantu *research*, ahli statistik dan bagai spesialisasi. Di samping itu, jumlah wanita yang telah mencapai posisi tertinggi terus-menerus meningkat. Demikianlah pada generasi yang lampau seorang wanita telah menjadi anggota dari apa yang disebut Kabinet Kecil sebagai pembantu menteri dan banyak menjadi anggota badan-badan dan komisi-komisi, kelada direktorat dan kepala biro.

Di depan telah dikatakan, bahwa tahun 1937 merupakan ciri sejarah administrasi kepegawaian karena dalam tahun itu, pemerintah federal menyetujui kebijaksanaan untuk memberikan ujian-ujian masuk istimewa bagi para lulusan perguruan tinggi.

Pada waktu yang kira-kira bersamaan, program-program intern dalam administrasi negara, dimulai di Washington dan tempat-tempat lainnya, memberikan kesempatan kepada para tamatan perguruan tinggi itu untuk mengikuti pendidikan di dalam bidang yang menjadi pilihan mereka tanpa kompensasi, tetapi mereka berada di bawah pimpinan staf sementara, baru berpraktik. Kedua kebijaksanaan ini telah diteruskan dan diperluas sehingga lebih mudah daripada sebelumnya untuk mendekati lapangan kerja pemerintah jauh dari suasana ruangan sekolah. Akan tetapi, untuk posisi-posisi tertentu dan terutama untuk kedudukan yang memerlukan pengetahuan khusus administrasi negara atau bidang teknik, diberikan kepada seorang sarjana di samping seorang sarjana muda.

Ujian analisis ilmu pengetahuan sosial, yang pertama-tama diselenggarakan pada tahun 1937 sangat berbeda dengan ujian yang diberikan secara tradisional oleh Komisi Pegawai Sipil. Dahulu, disebabkan oleh pejabat-pejabat pelaksana lebih menyukai personalia yang mampu untuk segera memangku kewajiban-kewajiban dengan sedikit atau tanpa latihan, komisi menekankan pada ujian berupa hasil yang dicapai sebaliknya daripada ujian-ujian kemampuan mental yang umum. Sebaliknya, ujian-ujian yang lebih baru menekankan kecakapan umum dan luasnya pengetahuan dalam ilmu-ilmu sosial. Sesungguhnya, lingkungan ujian yang pertama begitu luas sehingga di Washington timbul banyak kecaman dari pejabat-pejabat pengawasan yang menaruh keberatan mendapatkan seseorang dari daftar analisis ilmu pengetahuan sosial yang mengambil jurusan bahasa Yunani dan dipekerjakan di bagian statistik.

Ujian analisis ilmu pengetahuan sosial sekarang telah diganti dengan ujian pembantu profesional muda (*junior professional assistant*) dengan gaji baru masuk terendah sebesar \$3.410 setahun. Seperti sebelumnya, ujian ini di dasarkan atas mata pelajaran perguruan tinggi dan termasuk pengetahuan yang diharuskan dari ahli-ahli biologi, ekonomi, ilmu bumi, geofisik, analisis ilmu pengetahuan sosial dan statistik. Ujian terbuka bagi calon-calon yang telah menyelesaikan (atau diharapkan menyelesaikan dalam tahun akademi itu) empat tahun kuliah perguruan tinggi untuk mencapai tingkatan sarjana muda atau yang lebih tinggi di dalam bidang

spesialisasi yang ditetapkan atau sebagai alternatif terbuka untuk mereka yang “menunjukkan suatu kombinasi pengalaman yang mantap dan pelajaran perguruan tinggi yang dapat disamakan dengan empat tahun kuliah pada perguruan tinggi”. Karena ujian ini meliputi lapangan yang kurang luas daripada ujian sebelumnya, lebih mudah untuk memilih calon-calon yang benar-benar berspesialisasi. Bukti yang umum, ialah banyaknya hasil yang didatangkan berupa perbaikan atas model semula.

Perubahan lainnya yang cukup menarik bagi mahasiswa-mahasiswa ilmu administrasi negara, ialah ujian pembantu kepemimpinan muda (*junior management assistand*), yang masuk golongan GS-5 dan gaji permulaan minimum \$3.410 setahun bagi para lulusan perguruan tinggi dan terendah \$4.205 setahun bagi yang masuk golongan GS-7, yaitu untuk calon yang sekurang-kurangnya telah berpengalaman setahun sebagai tamatan perguruan tinggi. Ujian ini tampak unik dalam hubungannya dengan prosedur perekrutan federal sebab maksudnya ialah menyaring para lulusan perguruan tinggi yang cakap untuk perkembangan ke arah kedudukan eksekutif atau staf tingkat tinggi pada pemerintah pada masa yang akan datang. Ujian itu sukar sehingga hanya diikuti mahasiswa yang termasuk pembantu administratif, analis anggaran belanja, ahli ekonomi, analis masalah-masalah luar negeri, ahli sejarah, spesialis-spesialis penerangan, pemeriksa organisasi dan metode-metode, tenaga kerja yang melakukan klasifikasi posisi, analis perekrutan dan analis ilmu pengetahuan sosial. Menurut Komisi Pegawai Sipil, ujian ini adalah “suatu langkah penting dalam menyusun program perkembangan eksekutif”. Maksud utamanya ialah “mengatasi persoalan yang akan sehingga dengan sanggup mengganti kunci kepegawaian di dalam pemerintah federal.”

Tentulah terdapat banyak ujian lainnya yang menyentuh sifat-sifat akademis. Misalnya ujian yang tidak disidangkan (tak tertulis, didasarkan atas hasil pekerjaan yang lalu) bagi kedudukan ahli sejarah, spesialis kecakapan (umum), spesialis kecakapan (teknis), pegawai dinas luar negeri dan analis ilmu pengetahuan sosial dengan gaji baru masuk hampir sebesar \$4.000 setahun. Hak pilih analisis ilmu pengetahuan yang menyangkut *research* di dalam satu

atau lebih ilmu pengetahuan sosial, termasuk ilmu politik, sosiologi, antropologi, ilmu kepurbakalaan, sejarah, ekonomi, dan sebagainya. Intinya ialah pada *research*, pekerjaan terdiri atas merencanakan, memimpin, menjalankan atau membantu di dalam melakukan *research*, termasuk mencari, mengumpulkan, menilai, menganalisis atau menafsirkan keterangan dan data di dalam bentuk laporan-laporan lisan atau tertulis mengenai perbagai persoalan sosial. Dari waktu ke waktu, komisi mengumumkan ujian-ujian analisis ilmu pengetahuan sosial untuk golongan yang lebih tinggi, yang baru terjadi meliputi kedudukan kedudukan dengan gaji baru masuk \$7.432 sampai \$10.305 setahun.

10. Sistem-Sistem Pensiun

Seperti halnya pada lapangan pekerjaan swasta, sistem-sistem pensiun di pemerintahan dalam tahun-tahun belakangan ini telah banyak mengalami perbaikan, sekalipun pada umumnya keadaannya masih jauh dari memuaskan. Apabila dilaksanakan, sebagian besar apa yang telah dikerjakan hanya tercapai sejak Perang Dunia I dan bahwa kecepatan kemajuan menjadi lancar sejak tahun 1949, terdapat alasan untuk memercayai bahwa perbaikan selanjutnya dapat diharapkan.

Kebanyakan sistem pensiun pemerintah dijalankan oleh pemerintah sendiri dan bukan merupakan bagian dari program jaminan sosial. Para guru biasanya memiliki sistem pensiun sendiri. Sistem bagi pegawai-pegawai negara bagian dan lokal umumnya terpisah. Dalam tahun 1940, hanya terdapat tiga belas undang-undang yang bertalian dengan pensiunan guru di seluruh negeri, tetapi pada akhir tahun, jumlah itu bertambah menjadi tiga puluh buah. Dalam tahun 1948-1949, kira-kira seribu delapan ratus buah sistem pensiun berlaku bagi pegawai negara bagian dan lokal. Jumlah itu mulai dari 76% di California sampai pada sama sekali tidak terdapat pada sebuah negara bagian pun. Rata-rata ratio nasional pegawai yang meliputi seluruh lapangan pekerjaan adalah sebesar 46% atau kurang dari setengah. Akan tetapi, karena adanya amandemen atas undang-undang pensiun federal, yang paling terakhir adalah *Civil Service Retirement Act of 1948* (Undang-undang Pensiun Pegawai Sipil tahun 1948), kira-kira sejumlah 97% dari semua pegawai federal menjadi terjamin.

Di bawah undang-undang ini, besarnya uang pensiunan ditentukan oleh tinggi rendahnya gaji dan lamanya masa bekerja. Pensiun tahunan bagi seorang pegawai yang gajinya rata-rata kurang dari \$5.000 setahun adalah 1% dari gaji itu ditambah \$25, dikalikan dengan jumlah tahun masa kerja. Dalam halnya mereka bergaji lebih dari \$5.000 setahun, jumlah pensiun tahunan adalah 1,5% dari rata-rata gaji mereka yang tertinggi dalam lima tahun berturut-turut dikalikan dengan jumlah tahun masa kerja. Uang jaminan itu boleh diambil setelah lima tahun bekerja pada pemerintah dan pensiun bisa diambil pada usia enam puluh dua tahun, dan diharuskan pada umur tujuh-puluh tahun.

Beberapa sistem pensiun guru-guru adalah sebaik atau lebih baik daripada sistem pemerintah federal. Akan tetapi, berbicara secara umum, sistem negara bagian dan lokal yang biasa tidak demikian. Meskipun tidak tersedia angka-angka terbaru atas dasar nasional dalam tahun 1941, rata-rata pemberian uang pensiun tiap bulan bagi semua sistem hanyalah sebesar \$11. Pada waktu yang bersamaan, rata-rata pensiun tiap bulan untuk semua sistem negara bagian adalah sebanyak \$59, di bawah sistem kota besar dan distrik jumlah itu \$78. Ketika program jaminan sosial mengalami amandemen pada tahun 1949 dan dalam tahun 1951, semua pekerja pemerintah sudah dikenakan sistem itu kalau tidak terdapat rintangan hukum yang memaksa yurisdiksi negara bagian dan lokal untuk tunduk.

Berbicara secara umum, kita menjumpai dua macam sifat pensiun. Salah satunya disebut sistem sumbangan (kontribusi), yaitu persentase tertentu dari gaji pegawai diambil tiap bulan dan dimasukkan ke dalam jumlah uang pensiunnya. Di bawah sistem yang satu lagi, pemerintah menyediakan seluruh jumlah itu. Di Amerika Serikat, sistem sumbangan (kontribusi) lebih umum daripada jenis yang disebut belakangan. Pada pemerintah federal, pengurangan-pengurangan itu berkisar 6%, melebihi 11% daripada sebuah pemerintah negara bagian dan sedikit kurang di bawah 5% pada beberapa yurisdiksi negara bagian dan lokal. Akan tetapi, gejala perkembangannya ialah menaikkan pembayaran uang pensiun dan juga sumbangan (kontribusi) pegawai.

Terdapat dua jenis ketatalaksanaan (urusan) keuangan untuk sistem pensiun. Di bawah jenis jaminan (asuransi = *actuarial type*) diadakan suatu dana untuk membayar uang pensiun apabila sudah waktunya. Dalam sistem tunai, pajak-pajak dikumpulkan karena dan apabila diperlukan untuk memenuhi pembayaran itu. Sistem jaminan (asuransi) memiliki dua kekurangan, biaya dan kompleksitas administrasi dan persoalan bagaimana mempergunakan dana-dana yang ditarik dari publik.

Kendati jumlah uang yang dibayarkan tiap tahun dan ketentuan pensiun pada lapangan pekerjaan pemerintah tidak memuaskan, seperti di dalam lapangan pekerjaan swasta, setelah dimulai dengan lambat, tampaknya yang disebut pertama sedang mengejanya.

Masih banyak dibutuhkan kepioneran di bidang administrasi kepegawaian, sekalipun secara relatif bidang ini tergolong baru dan sudah terdapat tanda-tanda terlalu sesak bagi mereka yang dapat memberikan sesuatu yang khusus (istimewa). Di samping itu, bidang ini menjadi suatu perkenalan yang baik bagi jenis-jenis pekerjaan eksekutif lainnya. Administrasi kepegawaian bukan fungsi badan staf semata-mata yang berurusan dengan prosedur-prosedur rutin seperti perekrutan, ujian-ujian, dan sebagainya. Lebih dari itu, tanggung jawab utama terhadap program membentuk moral (semangat) yang wajar dan bulat terletak pada pejabat-pejabat lini. Demikianlah, masalah seperti hubungan dan disiplin pegawai ditunda untuk dibicarakan kemudian, karena meskipun pegawai staf dapat dimintakan pertimbangannya dalam masalah demikian, bagi mereka, hal-hal ini merupakan peranan kedua.

Karena makin banyak diketahui tentang motivasi dan sikap manusia dan mengenai aspek struktural dari organisasi yang menimbulkan kesulitan birokratis, lebih mudah memperkembangkan program kepegawaian yang positif untuk menggantikan psikologi "berantas-sistem partai" dari waktu lampau. Demikianlah, sejak kira-kira tahun 1935, titik berat pada pekerjaan kepegawaian telah berubah dari negatif menjadi positif. Bagian-bagian kepegawaian departemen telah didirikan dan sekarang bertugas menghadapi urusan-urusan pokok yang sekali waktu sangat dipusatkan pada

Komisi Pegawai Sipil, yaitu hal-hal seperti klasifikasi posisi, perbaikan teknik pengujian dan daya guna atau metode-metode penilaian jasa yang lebih baik, untuk hanya menyebutkan beberapa saja. Pada waktu yang bersamaan, pemusatan wewenang pada Komisi Pegawai Sipil berangsur-angsur dikurangi meskipun belum sebanyak sebagaimana yang seharusnya. Karena sekarang program pemerintah meliputi lingkungan kegiatan sosial dan ekonomi yang luas, masuk akal apabila desentralisasi ini diberikan dorongan untuk pelaksanaannya.

Ada hal-hal tertentu atau lingkungan persoalan di dalam administrasi kepegawaian yang kurang lebih adalah khas. Pertama, anggapan bahwa pegawai sipil baru dan sebagai manusia yang sanggup bersikap netral dalam politik sekalipun pekerjaan mereka mula-mula bersumber pada politik. Pandangan yang lebih realistis mengakui kenyataan bahwa orang-orang memiliki sejumlah kesetiaan yang berlainan selama mengandung kemiripan satu sama lainnya dan bahwa pegawai negeri hampir tidak dapat diharapkan memperlihatkan diri mereka, seolah-olah dalam hal politik, mereka adalah orang-orang yang dikebiri (*eunuchs*). Persoalan lain bersumber pada yang pertama, yaitu seringnya di dalam birokrasi yang luas dan berpusat pada dirinya sendiri. Hal ini juga merupakan gejala industri dan lembaga-lembaga lainnya, tetapi sebuah gejala yang mempunyai arti khusus di dalam pemerintahan ketika kepercayaan, bahwa pegawai negeri harus bersikap netral pada dirinya sendiri merupakan dorongan bagi berkembangnya sikap-sikap *gilde*. Persoalan selebihnya dalam lingkungan ini adalah kesetiaan pegawai sebagai unsur dalam keamanan nasional dan korupsi yang dilakukan oleh pegawai disebabkan oleh tekanan-tekanan politik dan ekonomi dari luar pemerintah.

Klasifikasi posisi merupakan pusat semua tugas kepegawaian. Walaupun demikian, apabila dijalankan terlalu jauh, hal tersebut dapat mendatangkan kerusakan yang gawat pada daya guna eksekutif. Seorang ahli administrasi tunggal yang mengurus soal kepegawaian lebih disukai oleh banyak mahasiswa jurusan administrasi negara dalam hubungannya dengan Tri-kepala Komisi Pegawai Sipil, namun terdapat argumentasi pada keduanya itu dan tampaknya perubahan tidak akan dijelaskan jika Kongres tidak merasa yakin akan kebutuhan terhadap perubahan. Dalam

banyak hal, unsur pokok persoalan itu ialah hal yang sampai pada waktu belakangan ini sedikit memperoleh perhatian, yaitu bagaimana merekrut dan mempertahankan pemimpin-pemimpin administrasi, keduanya berdasarkan pengangkatan politik dan karier sebagai pegawai negeri, yang mampu menggerakkan massa pegawai yang merupakan birokrasi itu. Makin besar massa, semakin besar pentingnya kepemimpinan yang diperlukan untuk menggerakkannya.

Apabila kepemimpinan ini akan dikedepankan, sebagian besar harus memperoleh izin dari dinas pemerintah, yaitu pria dan wanita tamat perguruan tinggi dilatih memainkan peranan yang menentukan. Sekitar tahun 1930 terdapat ujian-ujian masuk kuliah bagi para mahasiswa perguruan tinggi bersama-sama dengan program internisasi, yang diselenggarakan oleh pemerintah dan swasta untuk memungkinkan para tamatan perguruan tinggi melangkah dari ruangan kelas ke lingkungan pemerintah. Semua perkembangan ini dengan jelas menunjukkan bahwa perbaikan-perbaikan pada administrasi kepegawaian, seperti pada semua administrasi merupakan tanggung jawab masyarakat keseluruhannya dan bukan semata-mata sumbangan segelintir kecil para spesialis, yang mungkin mencurahkan perhatian mereka kepadanya.

C. Administrasi Perekonomian Negara

1. Pengertian Administrasi Perekonomian Negara

Tugas pemerintah suatu negara modern yang sangat berat karena bersifat vital menentukan nasib negara dan bangsa adalah administrasi perekonomian negara. Pengertian administrasi perekonomian negara dapat dirumuskan secara lebih spesifik lagi menjadi "administrasi rumah tangga ekonomi negara" (*the administration of the political economy, the administration of the state's economic household, het bestuur en beheer over en van de economische staatshuishouding*).

Pengertian (*concept, begrip*) "rumah tangga ekonomi negara" merupakan konstruksi abstrak yang hanya dapat berwujud, artinya merupakan suatu realitas kehidupan, jika didukung, dibawakan, dan dijalankan (difungsionalisasikan) oleh pejabat-

pejabat negara yang berpikir dan bekerja secara disiplin kepada konsepsinya sebagaimana yang dirumuskan melalui undang-undang dasar, peraturan perundang-undangan, *policy-policy*, keputusan-keputusan pemerintah, dan sebagainya.

Semua pengertian modern, seperti “negara”, “hukum”, “rumah tangga”, “pasar uang”, “organisasi”, “badan usaha”, dan sebagainya, merupakan konstruksi-konstruksi abstrak (mental) yang hanya dapat berwujud jika dibawakan oleh pelaku-pelaku yang mampu berpikir dan bekerja secara disiplin pada konsep dan konsepsinya masing-masing.

Pelaku-pelaku tersebut harus telah dewasa sosial dan telah dididik secara modern, artinya dididik dan dilatih sampai mampu berpikir secara rasional dan intelektual, melalui sekolah dasar, sekolah menengah pertama dan lebih tinggi atau lebih lanjut lagi, sampai ke tingkat akademik, saintifik, dan atau profesional bilamana diperlukan oleh posisi atau fungsi yang harus dijalankan.

Sebenarnya, lulusan sekolah dasar, bila kurikulum dan silabinya dilaksanakan secara bermutu profesional oleh guru-guru yang memenuhi syarat pedagogik, pendidikannya ditekankan pada pengembangan budi pekerti dan kecerdasan otak, dan kemudian orangnya dididik dan dilatih terus dalam pekerjaan modern, sudah cukup mampu berpikir secara rasional dan intelektual.

Menurut sejarah, kunci kemajuan bangsa dan negara adalah pengembangan sumber daya manusia (pendidikan, pengajaran, pemberian *know-how*, latihan, dan pelajaran tata tertib) yang teratur. Hal yang mungkin kurang pada lulusan sekolah dasar hanya pengetahuan umumnya (pengetahuan tentang lingkungan sosial budaya), kecuali yang rajin membaca surat kabar dan majalah bermutu.

Pada pokoknya, di dalam praktik kehidupan negara sehari-hari, administrasi perekonomian negara merupakan tata pelaksanaan dan penyelenggaraan perundang-undangan serta kebijaksanaan pemerintah di bidang perekonomian negara (*bestuur en uitvoering van de conomische wetgeving en van het economisch beleid*), yang dengan sendirinya harus berpangkal atau bernaung di bawah Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Administrasi perekonomian negara atau tata penyelenggaraan dan pengurusan rumah tangga ekonomi negara merupakan tugas Pemerintah yang sangat kompleks karena harus dijalankan oleh suatu aparat (*apparatus*) dan aparatur (*machinery*) pemerintahan yang terdiri atas berbagai badan atau unit organisasi yang satu sama lain bertata-kaitan, dan secara keseluruhan mampu berfungsi secara terkoordinasikan, baik dalam arti strategi, rencana, *policy*, peraturan, program, *budgeting*, maupun operasiorial.

Dengan demikian, administrasi di dalam konteks administrasi perekonomian negara ini harus kita pergunakan dalam tiga arti utamanya, yakni sebagai:

1. sistem pimpinan suatu bidang urusan-urusan tertentu,
2. sistem informasi untuk mengendalikan keadaan bidang urusan-urusan tertentu,
3. sistem kerja sama atau sistem koordinasi antara dua orang, dua pejabat, dua badan atau lebih, untuk menyelenggarakan bidang urusan tertentu secara bersama menuju tercapainya tujuan-tujuan tertentu pula.

Adapun “administrasi perekonomian negara” diartikan sebagai:

1. *tugas* atau fungsi pemerintah mengenai perekonomian negara,
2. *aparat/aparatur* pemerintah untuk mengurus perekonomian negara,
3. *proses pengurusan dan penyelenggaraan* urusan-urusan perekonomian negara secara teknis dan tertentu.

2. Administrasi Perekonomian sebagai Aparat/Aparatur

Administrasi perekonomian negara sebagai aparat/aparatur dipimpin oleh pemerintah (Presiden) dan terdiri atas departemen-departemen, lembaga-lembaga pemerintah nondepartemen, serta badan-badan, lembaga-lembaga, dan jawatan-jawatan pusat serta daerah lain yang terlibat.

Presiden adalah administrator perekonomian nasional, gubernur adalah administrator perekonomian provinsi, bupati adalah administrator perekonomian kabupaten, walikota adalah administrator perekonomian kota (kotamadya, kota administratif), dan kepala desa adalah administrator perekonomian desa. Tugas setiap administrator ada tujuh, yakni:

1. menjalankan *marketing*, artinya, memperkenalkan kemampuan aparaturnya dan produk-produk yang dapat dihasilkan,
2. menjalankan *produksi*, artinya membuat aparaturnya menghasilkan segala yang harus diproduksi,
3. mengembangkan *teknologi*, artinya membuat aparaturnya secara terus-menerus mampu memanfaatkan teknik, metode, dan teknologi yang paling baru tanpa membuang teknologi lama yang masih berguna dan menguntungkan,
4. mengatur dan mengurus *finansial*, artinya pengalokasian dana, pengeluaran, dan investasi secara berencana dan berprogram, dan mengendalikan situasi dana-dana secara sebaik-baiknya,
5. membuat dan memberikan *pertanggungjawaban (accountability, comptabiliteit)* secara teratur mengenai penggunaan sumber-sumber daya aparat/aparatur,
6. menjaga *sekuriti (keamanan)* dari jiwa, raga, dan harta aparatur-aparatur,
7. menjalankan fungsi *administrasi (administration, bestuur)* terhadap aparat/aparatur. Menjalankan administrasi (*administrsation, bestuur*) berarti:
 - a. menjalankan pimpinan:
 - (1) menetapkan strategi pelaksanaan,
 - (2) menetapkan *policy* pelaksanaan,
 - (3) menetapkan rencana dan program,
 - (4) menetapkan peraturan pelaksanaan,
 - (5) menetapkan *budget* pelaksanaan,
 - (6) memberi komando pelaksanaan.
 - b. mengembangkan organisasi pelaksanaan,
 - c. mengembangkan sistem informasi pelaksanaan,
 - d. mengembangkan sistem manajemen pelaksanaan,
 - e. mengembangkan sistem operasi pelaksanaan.

Presiden sebagai pemerintah/administrator perekonomian negara memimpin dan dibantu oleh Dewan Ekonomi, Keuangan dan Industri (Dewan EKUIN), menteri-menteri (dengan departemen masing-masing), Gubernur Bank Sentral (Bank Indonesia), Kepala-Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen,

Pertamina, Bank-Bank dan Lembaga-Lembaga Finansial Pemerintah lainnya, BUMN-BUMN, dan seterusnya, yang secara terpadu merupakan Aparat/Aparatur Administrasi Perekonomian Nasional.

Gubernur dibantu oleh Pemerintah Daerah I beserta aparaturnya oleh para Kepala Kanwil Departemen, Kepala Direktorat/Dinas Daerah, Kepala Wilayah dan Cabang Bank Pemerintah beserta Lembaga-Lembaga Finansial Pemerintah lainnya, para Cabang BUMN dan BUMD, dan seterusnya, yang secara terpadu merupakan Aparat/Aparatur Administrasi Perekonomian Provinsi/Daerah Tingkat I.

Demikianlah, secara analog dan mutatis mutandis, hal dan pandangan tersebut berlaku pula bagi bupati dan kepala desa, yang masing-masing harus berdaya upaya mengembangkan aparat/aparatur administrasi perekonomiannya secara efektif berdasarkan peraturan perundang-undangan dan *policy-policy* pemerintah yang berlaku.

Jiwa dan tata cara operasi aparatur administrasi perekonomian termaksud di atas harus sesuai dengan UUD 1945, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Perundang-undangan dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, strategi-strategi dan *policy-policy* yang ditetapkan oleh pemerintah, dan sebagainya.

Mengingat kompleksnya keadaan, adanya sistem informasi dan komunikasi yang efektif dan efisien merupakan *konditio sine quo non* (syarat mutlak).

Pada tingkat perekonomian nasional, departemen-departemen, lembaga-lembaga, badan-badan dan jawatan-jawatan tersebut, selain terikat pada peraturan perundang-undangan yang sama, juga harus berkomunikasi satu sama lain, tukar-menukar informasi, mengambil keputusan-keputusan bersama (administrasi negara meso), bila diperlukan, menetapkan *policy* bersama, dan mengambil tindakan bersama, agar di dalam praktik operasional tidak terjadi kesimpangsiuran.

Keterpaduan pada tingkat operasional sangat bergantung pada *policy-policy* di tingkat nasional umumnya dan pada tingkat departemental khususnya.

Dengan adanya komputer dan komputerisasi, proses pengambilan keputusan dan tindakan bersama lebih mudah pelaksanaannya daripada pada masa sebelum tahun 1980, pada waktu komputerisasi belum luas.

Kita, misalnya, masih ingat pada masa sebelum dibentuknya Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) betapa sulitnya bagi seorang investor (penanam modal) untuk memperoleh izin final.

3. Tugas Pokok Administrasi Perekonomian Negara

Tugas pokok (*mission*) administrasi perekonomian negara adalah membuat dunia perekonomian Negara Republik Indonesia berjalan dan berkembang sebagaimana yang dikehendaki oleh kita semua.

Apa yang dikehendaki oleh kita terumus dan tercantum dalam Undang-Undang Dasar, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan-peraturan Perundang-undangan, dan seterusnya.

Sudah menjadi salah satu kewajiban para pejabat yang bersangkutan untuk menguasai dan melaksanakan peraturan-peraturan dan *policy-policy* pemerintah yang relevan dengan tugas jabatan atau fungsi masing-masing secara teliti dan sebaik-baiknya, dengan mencegah timbulnya kesumbangan dan ketidakadilan.

Di balik itu, pemerintah harus menetapkan peraturan-peraturan dan *policy-policy* yang fisibel, realistis, dan dapat dijalankan secara efektif oleh para pejabat yang bersangkutan pada semua eselon dan bidang atau wilayah tugas.

Untuk itu, salah satu kewajiban para pejabat staf pemerintahan yang berat adalah mempersiapkan (termasuk mengadakan studi dan *research*), mendiskusikan, merapatkan, merumuskan, menjabarkan, menjelaskan, mengindeks, meregistrasikan secara sistematis, mengedit, mempublikasikan, mendistribusikan secara secepat-cepatnya dan seluas-luasnya, dan sebagainya, semua peraturan dan *policy* pemerintah yang sah (berlaku).

Tugas dasar pemerintah untuk memajukan perekonomian negara adalah menjalankan program berikut.

1. *Modernisasi*, melalui pendidikan modern yang relevan dengan penciptaan prasarana dan penggunaan sarana-sarana modern.
2. *Monetisasi*, atau upaya mendidik rakyat mempergunakan uang sebagai salah satu alat dan sarana kehidupannya sehari-hari. Monetisasi dilakukan dalam rangka memodernisasikan masyarakat Indonesia. Setiap masyarakat modern merupakan masyarakat moneter. Pendidikan moneter bagi anak-anak sekolah sangat penting sebab di samping mudah dan praktis, penggunaan uang juga mengandung banyak bahaya bagi yang kurang mengerti fungsi uang sebagai alat tukar, alat pengukur nilai, dan alat penyimpan kekayaan. Di dalam masyarakat adat yang nonmoneter, misalnya, tidak ada pengertian pailit, bangkrut, miskin, kaya, dan sebagainya.
3. *Industrialisasi*, yakni menanam jiwa produksi di segala bidang untuk *pasar terbuka*, dengan mengejar mutu yang setinggi-tingginya dan harga pokok yang serendah-rendahnya (*industri primer*: pertambangan, pertanian, perikanan, dan sebagainya; *industri sekunder*: *manufacturing, processing*, konstruksi, dan sebagainya; *industri tersier*: perdagangan, perasuransian, perbankan, dan sebagainya; *industri kuarter*: informatika, desaining, rekayasa, dan sebagainya). Industrialisasi adalah satu-satunya jalan untuk meningkatkan daya produksi nasional.
4. *Klasifikasi, standardisasi, normalisasi* dari bahan, barang, teknologi (antara lain pengembangan *DIN Normen*), dan sebagainya, untuk keperluan: desain, *planning*, konstruksi, penelitian, metrologi, pengujian, perawatan, pemeliharaan, reparasi, renovasi, rehabilitasi, pemekaran, perizinan, pengawasan, dan pengendalian pada umumnya.
5. *Otomatisasi, komputerisasi, dan robotisasi* segala yang tidak mungkin lagi dilakukan oleh tenaga manusia secara efektif dan efisien.

Tindakan dan upaya tersebut di atas mutlak perlu dilakukan agar bangsa dan negara kita tidak tertinggal dengan negara-negara lain yang maju.

Di balik itu, kita harus berdaya upaya dan menjaga, jangan sampai modernisasi dan sebagainya *memperlemah kepekaan Ilahi*, sehingga Sila pertama dari Pancasila menjadi hampa.

Di dunia Barat, pengagungan IPTEK modern (*modern science and technology*) telah membuat masyarakat Barat hidup jauh dari agama dan moral. Yang masih hidup di dalam kehidupan pergaulan masyarakat sehari-hari mereka hanya etik dan etiket. Jika pihak pimpinan mereka tidak waspada, pada pertengahan abad ke-21 di dunia Barat tidak akan ada Ketuhanan Yang Maha Esa lagi yang berarti karena sebagian besar orangnya hidup bagaikan robot atau makhluk biologis yang tidak berperasaan sebagai manusia makhluk *Ilahi* yang bertuhan dan beriman.

Peningkatan kemakmuran bangsa kita memang mutlak diperlukan agar dapat bertahan hidup sebagai bangsa dan negara yang merdeka penuh. Di dalam rangka peningkatan mutu penunaian tugas pokok administrasi perekonomian negara agar sejalan dengan perkembangan dunia dalam dan luar negeri yang berlangsung dengan cepat sekali, kondisi kerja dari para pejabat perlu mendapat perhatian secara terus-menerus, baik dalam arti peningkatan syarat-syarat kualifikasi maupun dalam arti ergonomis (lingkungan dan kondisi kerja) dan remunerasi.

Komputerisasi, misalnya, perlu ditingkatkan secara terus-menerus karena mempermudah komunikasi dan pengambilan keputusan yang bertata-kaitan satu sama lain.

Di atas telah disinggung, bahwa sebelum pembentukan BKPM Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), misalnya, sukar sekali bagi para calon investor untuk memperoleh keputusan final. Secara teoretis, hambatan-hambatan bagi para calon investor tidak ada lagi.

Dalam praktiknya pada saat ini (1989), masih banyak hambatan (*bottleneck*) bagi calon penanam modal, terutama di daerah, sehingga banyak investor asing dan Indonesia yang lebih suka menanam modalnya di Malaysia, Thailand, atau Filipina.

Hal tersebut dapat menjadi pertanda bahwa kesadaran berumah tangga ekonomi negara (*political economy, staatshuishoudkunde*) para pejabat kita, terutama yang di daerah, masih perlu ditingkatkan. Dengan perkataan lain, kesadaran berumah tangga ekonomi para pejabat tersebut kurang bersifat kenegaraan, nasional atau regional, masih bersifat individual atau familiar (bahkan mungkin kesukuan) atau kedaerahan atau

kedesaan, sehingga penunaian tugas pokok administrasi perekonomian negara tidak dapat berlangsung secara efektif kenegaraan dan efisien.

Memang, sudah merupakan kewajiban dari setiap warga masyarakat Indonesia yang dewasa-kerja dalam masyarakat modern (bukan masyarakat adat) masa kini untuk memikirkan kemandirian dirinya terlebih dulu, artinya mengejar pendapatan pribadi tetap, minimal untuk bertahan hidup dalam dunia modern, mengurus rumah tangga ekonomi masing-masing, dan membayar pajak perseorangan yang setinggi-tingginya.

Dalam masyarakat modern, pajak perseorangan yang tinggi merupakan lambang status sosial yang tinggi pula: orang yang tidak mampu membayar pajak langsung yang tinggi berarti status sosialnya rendah. Negara modern yang kuat adalah yang terdiri atas warga masyarakat yang mampu membayar pajak, betapa pun kecilnya.

Mampu membayar pajak berarti produktif, mempunyai pendapatan yang diperoleh secara terhormat melalui suatu prestasi kekaryaan yang dihargai oleh masyarakat susila. Oleh sebab itu, di negara-negara maju, bahkan di Malaysia, pendapatan pajak terbesar berasal dari pajak langsung.

Karena sikap para pejabat yang kurang berpikir secara rumah tangga ekonomi kenegaraan termaksud di atas, apa pun penyebab atau alasannya, yang tidak merangsang adanya iklim investasi yang sehat, pada waktu ini di Indonesia yang diminati oleh para pemilik modal atau calon investor hanyalah *indirect investment*.

Indirect investment (penanaman modal tidak langsung) tidak berupa bentuk usaha atau perusahaan yang secara langsung mencipta kesempatan, pengalaman, keterampilan, dan teknologi kerja.

Indirect investment, dalam keadaan ekonomi Indonesia saat ini (1988/1989) memang tidak mengandung risiko asalkan kita pandai memilih lembaga finansial yang bonafide, namun investasi tidak langsung tersebut tidak mencipta kesempatan kerja yang berarti untuk ikut mengatasi masalah pengangguran di kalangan rakyat.

Bentuk *indirect investment* yang paling disukai, terutama berupa deposito berjangka, surat obligasi, dan surat-surat berharga lain tertentu yang dinilai "aman" oleh pemilik modal.

Di samping itu, ada investor asing yang lebih suka menanam modal tidak langsung di Indonesia berupa pemberian kredit luar negeri kepada perusahaan-perusahaan Indonesia, yang di dalam praktik menjadi sangat mahal karena terlalu banyak persyaratan, selain melalui keharusan pembelian SWAP juga, antara lain oleh konstruksi jaminan (garansi) yang (sering terpaksa harus) bersifat kompleks. Dengan keadaan atau iklim investasi yang kurang baik tersebut, secara tidak langsung barang-barang Indonesia tertentu yang sebenarnya bisa menjadi *komoditas ekspor andal* menjadi sangat mahal, sehingga tidak bisa bersaing dengan baik di pasaran internasional.

Melihat keadaan demikian, satu-satunya jalan adalah pengembangan administrasi perekonomian negara yang sehat melalui berbagai upaya secara berencana dan berprogram. Sebenarnya, para pakar ekonomi Indonesia sudah cukup pandai dan jitu di dalam penentuan *policy* dan sasaran ekonomi, tetapi pelaksanaannya selalu terbentur pada kondisi administrasi perekonomian negara kita saat ini (1988/1989) yang masih belum cukup efektif di dalam penunaian tugas pokoknya.

Dari contoh tersebut, jelas betapa pentingnya arti administrasi perekonomian negara yang efektif bagi kemajuan ekonomi negara dan bangsa.

4. Susunan Dasar Rumah Tangga Ekonomi Negara

Rumah tangga ekonomi bangsa dan negara Republik Indonesia luas dan beragam, baik dalam arti teritorial maupun nasional, dalam arti geografis maupun substansial.

Beberapa data dasar mengenai keadaan Indonesia di bawah ini cukup membuktikan apa yang dimaksud dengan pernyataan tersebut di atas.

- Kepulauan Indonesia merupakan koridor antara dua samudra, yakni Samudra India dan Samudra Pasifik. Kedua-duanya merupakan samudra yang kian ramai lalu lintas ekonomi dan politiknya.
- Kepulauan Indonesia diapit oleh dua benua yang kian penting, artinya dari segi politik, ekonomi, budaya, sains, industri, dan teknologi, yaitu benua Asia di utara dan benua Australia di selatan.

- Wilayah Negara Republik Indonesia terdiri atas 13.000 pulau besar dan kecil, di antaranya 6.000 pulau yang berpenghuni, terbentang dari barat ke timur sepanjang 5.111 kilometer, dengan luas wilayah daratan 2.000.000 km², dan luas wilayah perairan Indonesia 5.900.000 km² (Perairan Nusantara, Laut Wilayah, dan Zona Ekonomi Eksklusif).
- Pada tahun 1985, menurut hasil sensus, situasi kependudukan Indonesia adalah sebagai berikut.

	Luas (km ²)		Penduduk (jiwa)		Kepadatan
Sumatra	473.606	24,67%	33.666.566	19,93%	753/km ²
Jawa Madura	132.187	6,89%	99.502.369	60,72%	
Kalimantan	539.460	28,11 %	7.781.274	4,75%	14/km ²
Sulawesi	189.216	9,85%	11.597.690	7,08%	61/km ²
Bali	5.561	0,29%	2.637.913	1,61 %	474/km ²
Nusa T. Barat	20.177	1,05%	3.046.822	1,86%	151/km ²
Nusa T. Timur	47.876	2,49%	302.9061	1,85%	63/km ²
Timor Timur	14.874	0,78%	624.328	0,38%	22/km ²
Maluku	74.505	3,88%	1.632.758	1,00%	3/km ²
Irian Jaya	421.981	21,99%	1.357.108	0,82%	22/km ²
Indonesia	1.919.443	100%	163.875.889	100%	83/km²

- Keadaan Pertanian Rakyat

	Luas (HA)	Panen Hasil Produksi dalam juta ton/ tahun				
		1980	1981	1982	1983	1984
Padi sawah	8.547.100	27,99	30,99	31,78	33,29	36,02
Jagung	1.216.450	1,65	1,78	1,81	2,01	2,12
Ketela pohon	3.024.400	3,99	4,64	3,23	5,09	5,36
Ubi jalar	1.338.900	13,72	13,67	12,99	12,10	14,21
Kacang tanah	279.000	2,07	2,03	1,68	2,21	2,30
Kacang kedelai	523.300	0,46	0,51	0,44	0,46	0,52
	837.800	0,65	0,68	0,52	0,54	0,74

f. Keadaan Perkebunan pada tahun 1985

Tanaman	Perkebunan Besar (HA)	Produksi (Ton)	Perkebunan Rakyat (HA)	Produksi (Ton)
Karet	493.400	357.100	2.164.100	28.400
Teh	68.500	100.400	50.300	302.400
Kopi	48.900	22.900	...	3.800
Kelapa sawit	431.200	1.212.000	830.100	1.389.200
Tebu	68.600	1.5537.200	37.800	109.600
Tembakau	6.400	9.000	316.800	10.600
Coklat *	43.800	21.700	200.700	45.900
Cengkeh	...	...	34.600	56.300
Kapuk	...	..	404.000	1.791.400
Kelapa	...	...	3.001.500	18.300
Pala	...	...	65.700	18.500
Kayu manis	...	...	76.900	46.000
Lada	...	..	80.900	

g. Keadaan Perhutanan pada tahun 1984

Menurut Fungsi	Luas (HA)	Menurut Jenis	Luas (HA)
Hutan Lindung	30.316.000	Hutan bakau	927.000
Hutan Produksi Tetap	33.867.000	Hutan rawa	12.032.000
Hutan Produksi Terbatas	30.525.000	Hutan pantai	927.000
Hutan suaka Alam/wisata	18.725.000	Hutan gambut	1.391.000
		Hutan hujan tropik	82.320.000
		Hutan musim	927.000
		Hutan sekunder	14.553.000
Total	113.433.000	Total	113.077.000

h. Produk pertambangan pada saat ini yang terpenting adalah: minyak bumi, gas bumi, batu-bara, timah, tembaga, bauksit, emas, dan nikel. Kemudian kaolin, mangan, perak, aspal alam, pasir besi, belerang, fosfat, intan, marmer, batu granit, batu gamping, tras, tanah liat.

i. Cabang Perindustrian Sekunder yang terpenting adalah:

1. industri tekstil, pakaian jadi, sepatu, dan kulit,
2. industri logam dasar (besi, baja, aluminium),
3. industri kimia, kimia dasar, petrokimia (cat, pupuk, obat-obatan, semen, ban, plastik, produk-produk kimia),
4. industri elektronika dan listrik,
5. industri kendaraan bermotor, traktor, wals,
6. industri mesin dan motor,
7. industri kertas, dan grafika, industri pesawat udara,
8. industri pengolahan kayu.

Cabang Industri baru yang perlu mendapat perhatian adalah industri pariwisata, yakni industri yang melayani keperluan dan perlengkapan hotel-hotel, pusat-pusat rekreasi, pusat-pusat pariwisata, transportasi wisata, pemanduan wisata, kepolisian dan keamanan wisata, pusat-pusat informasi wisata, dan lain sebagainya.

j. Keadaan perbankan, perasuransian, perdagangan, perhubungan darat, laut dan udara, telekomunikasi, dinas sosial dan dinas kesehatan untuk perekonomian, masih dalam perkembangan dan pembangunan, dan pada saat ini (1989), kondisinya sudah tertinggal permintaan dan kebutuhan situasi. Demikianlah secara singkat sebagian susunan dasar Rumah Tangga Ekonomi Negara kita.

5. Upaya Pembangunan Administrasi Perekonomian Negara

Pembangunan administrasi perekonomian negara yang efektif dan efisien memerlukan beberapa syarat, di antaranya:

1. Struktur perundang-undangan yang jelas, dengan peraturan perundangan-undangan yang selalu disesuaikan dengan perkembangan situasi ekonomi luar dan dalam negeri tanpa mengganggu ketenangan dan kepastian hukum.
2. Sistem penerbitan *policy-policy*, instruksi-instruksi, sirkuler-sirkuler (surat edaran), dan pengumuman-pengumuman yang terkoordinasikan serapi-rapinya agar tidak terjadi kesimpangsiuran pelaksanaan dan keragu-raguan.
3. Sistem informasi terpadu, sehingga setiap instansi memperoleh informasi yang diperlukan dengan cepat dan tepat, mengetahui

segera apa yang sedang diperbuat instansi-instansi lain dan segera dapat memberikan *back up* atau bantuan yang diperlukan tanpa menunggu diminta.

4. Sistem pendidikan dan latihan bersama antara pejabat-pejabat yang relevan ketika ada peraturan, instruksi, *policy*, atau perkembangan situasi baru.
5. Sistem *remunerasi* (penghargaan materiil) khusus bagi para pejabat yang harus banyak mengerahkan tenaga, biaya, dan waktu untuk menunaikan tugasnya, sehingga ketahanan *morenya* cukup kuat.
6. Sistem pengawasan intern dan ekstern yang efektif.

Karena administrasi perekonomian negara itu dijalankan tidak terlepas dari tugas administrasi negara yang lain, pembangunan dan pengembangannya memerlukan keserasian.

Masalah yang vital dalam operasi aparatur administrasi perekonomian negara itu adalah komunikasi antara instansi dan pejabat.

Dengan adanya komputer dan komputerisasi, proses komunikasi dapat dipermudah, apalagi jika disambung kepada alat-alat teleks, faks (faksimili), dan sebagainya.

Walaupun demikian, sistem informasi perekonomian nasional kita pada waktu ini (1989) masih dalam taraf pengembangan, sehingga masih belum mudah bagi pemerintah untuk mengambil tindakan preventif maupun responsif yang cepat dan tepat guna menghadapi perkembangan dan perubahan perekonomian dunia yang berlangsung secara cepat.

Perkembangan dunia perekonomian internasional berlangsung semakin lama semakin cepat, terutama di bidang moneter dan penerapan teknologi tinggi di segala bidang, dan jurang sosial-ekonomi antara negara-negara maju dan negara-negara yang sedang berkembang, semakin melebar.

Malaysia mengantisipasi keadaan tersebut dengan mengirim secara berencana dan sistematis ribuan putra-putra Melayu untuk studi ke luar negeri sejak tahun 1970, dan merombak filsafat pendidikan sekolah dasarnya dengan lebih mengutamakan pengembangan kecerdasan dan kemampuan berpikir anak-anak Melayu, di samping pengembangan pendidikan agama untuk menampung dampak negatif dari proses modernisasi.

Dengan program pengembangan sumber daya manusia, *policy* ekonomi yang konsisten, dan sebagainya, keadaan perekonomian Malaysia sudah lebih baik daripada kita, dengan pertumbuhan ekonomi 8% (1988), pendapatan nasional per jiwa per tahun tiga kali lebih besar daripada kita, dan *debt service ratio* utang luar negerinya yang hanya 12% (kita lebih dari 30%).

Gambaran mengenai Malaysia tersebut di atas hanya sebagai bahan pikiran untuk melukiskan betapa pentingnya peran administrasi perekonomian negara.

Tidak berlebihan untuk mengatakan, bahwa nasib negara dan bangsa modern bergantung pada tugas pemerintah berupa administrasi rumah tangga ekonomi negara itu.

Rumah tangga ekonomi negara pada pokoknya mencakup urusan:

1. pengembangan kapasitas produksi nasional (pengembangan sumber-sumber daya nasional dan teknologi), pembangunan, pertanian, dan perindustrian.
2. administrasi pendapatan, tabungan, dan investasi negara.
3. administrasi moneter dan pengendalian perbankan.
4. pengendalian pasaran modal dan uang.
5. administrasi keuangan negara.
6. pengembangan dan pemeliharaan prasarana transportasi darat, laut, udara, komunikasi, dan perdagangan.
7. penyediaan energi, terutama energi listrik.
8. administrasi pengairan, irigasi, distribusi air bersih.
9. administrasi pendidikan profesi dan okupasi.

Dari rincian tersebut, tampak jelas betapa luas rumah tangga ekonomi negara modern itu.

Masalah pertama dari administrasi perekonomian negara adalah masalah pengembangan aparat produksi negara, yang akan menentukan besarnya produk nasional dan pendapatan nasional, yakni dengan mengerahkan semua orang dan unsur serta sumber-sumber daya lainnya seefektif dan seefisien mungkin agar mencapai tingkat produksi nasional (yang berarti pula pendapatan nasional) setinggi-tingginya.

Jika kita melihat sebentar ke Eropa Barat, sekadar untuk membandingkan apa yang telah terjadi di sana, jalan atau daya upaya

ke arah pengembangan aparat produksi negara yang telah ditempuh di Eropa pada abad ke-19 sampai Perang Dunia I, antara lain terlebih dulu melalui pengembangan ilmu *political economy* atau *staatshuishoudkunde* atau ilmu rumah tangga ekonomi negara, baik di luar maupun di dalam kalangan perguruan tinggi, disusul dengan pengembangan dari ilmu *commerce* atau *handelswetenschappen* atau ilmu dagang, sebelum dikembangkan ilmu ekonomi seperti yang kita kenal sekarang.

Fakultas Ekonomi Universitas Rotterdam saat ini, misalnya merupakan lanjutan dari *Handelshogeschool* Rotterdam (Sekolah Tinggi Ilmu Dagang Rotterdam). Tujuan utama dari pendidikan nasional adalah membangun kader dan struktur dasar rumah tangga nasional yang sehat-sehatnya, antara lain membangun aparat produksi nasional yang hebat-hebatnya. Dengan demikian, tujuan yang sebenarnya dari daya upaya itu adalah untuk meningkatkan pendapatan nasional, kemakmuran rakyat, dan kemakmuran negara yang setinggi-tingginya.

Membangun Administrasi Perekonomian Negara Republik Indonesia tidak semudah Republik Singapura yang hanya sebesar wilayah DKI, atau Malaysia yang juga relatif kecil dan tidak pernah mengalami pergolakan sosial ekonomi.

Luas wilayah Malaysia sekitar 332.370 km² dengan jumlah penduduk kurang lebih 17.000.000 jiwa (Melayu 54%, Tionghoa 36%, India 10%), sedangkan luas wilayah Republik Singapura adalah 583 km², dengan jumlah penduduk 2.600.000 jiwa (Tionghoa 74%, Melayu 14%, India dan Pakistan 8%).

Dengan demikian, kita harus menempuh jalan dan upaya yang berbeda dari Singapura dan Malaysia untuk membangun dan memperoleh administrasi perekonomian negara.

6. Bidang Administrasi Perekonomian Negara yang Penting

a. Administrasi Moneter

Suatu bidang atau bagian yang sangat penting masa kini dari administrasi perekonomian negara adalah administrasi moneter. Tujuan dari administrasi moneter adalah mengendalikan keadaan moneter negara sesuai dengan strategi dan policy moneter yang ditetapkan oleh pemerintah

berdasarkan usul atau rekomendasi dari Dewan Ekonomi Keuangan dan Industri sehingga uang rupiah terkendalikan dengan efektif dan baik.

Sesuai dengan yang pernah diuraikan oleh pakar ekonomi moneter John Maynard Keynes (1883-1946), administrasi moneter memerlukan kepehaman mekanisme dan hukum pemerintahan, kepehaman akan keadaan masyarakat (dipertegas oleh Schumpeter), kepehaman akan mekanisme ekonomi negara, serta disiplin tugas yang teguh pada pejabat-pejabat yang memegang pimpinan (pejabat lini dan staf) operasional di segala bidang perekonomian negara. John Maynard Keynes adalah sarjana *public administration by training*, bekerja di lingkungan Departemen Keuangan di India pada zaman penjajahan, dan berguru pada pakar ekonomi Inggris di Cambridge Alfred Marshall.

Di Asia Tenggara, Thailand, dan Singapura adalah yang paling berhasil dalam mengendalikan nilai uangnya. Antara 1970 hingga sekarang, nilai Bath terhadap US Dolar berkisar antara 19-25 per Dolar, sedangkan dalam periode yang sama, nilai Rupiah terhadap US Dolar berkembang dari Rp150,- pada tahun 1970 menjadi Rp1.775,-(Mei 1989) per dolar.

Dengan nilai uang rupiah yang tidak stabil, gerak ekonomi (*consumption, savings, investments, dan employment*) otomatis ikut tidak stabil dan membingungkan semua pihak.

Di sinilah, letak pentingnya administrasi moneter yang memerlukan pejabat-pejabat pimpinan (lini + staf) yang terdidik, terlatih, dan berpengalaman dalam bidang moneter. Untuk itu, diperlukan kepehaman akan ekonomi sosial, ekonomi moneter, ekonomi dan teknik perdagangan, hukum administrasi, ekonomi, dan perdagangan nasional dan internasional, administrasi negara, administrasi niaga, dan sosiologi ekonomi secara pokok-pokoknya.

Administrasi moneter sehari-hari dipimpin oleh Menteri Keuangan dan melibatkan di dalam pimpinan lininya, terutama Direktur Jenderal Moneter, Gubernur Bank Sentral, Direktur Jenderal Anggaran, Direktur Jenderal Pajak, Direktur Jenderal Bea dan Cukai, Menteri Perdagangan, Direktur

Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Direktur Jenderal Politik dan Direktur Jenderal Hubungan Ekonomi Luar Negeri, Departemen Luar Negeri.

Menurut pengalaman saya yang hanya sedikit sewaktu ikut bertugas di Sekretariat Dewan Moneter banyak sarana *policy* yang harus dipergunakan oleh pemerintah untuk menjaga nilai uang Rupiah, antara lain dengan mengendalikan peredaran uang, menjaga keserasian dalam arus uang, dan mengendalikan pengeluaran uang negara, yang semuanya memerlukan disiplin pelaksanaan pada pejabat-pejabat administrasi moneter yang bersangkutan, di antaranya sebagai berikut.

1. *Pengetatan pengeluaran negara*, perlu mengurangi *budget* yang telah disetujui undang-undang, misalnya dengan membatalkan rencana pembelian yang dianggap belum urgent menunda proyek yang belum mendesak, menunda penerimaan pegawai negeri baru, dan sebagainya.
2. Dengan *kontraksi uang*, misalnya menyedot uang yang beredar melalui penjualan dolar oleh Bank Sentral, menjual surat-surat berharga yang dikeluarkan Pemerintah atau Bank Sentral, melepaskan *stockpile* jagung impor, kedelai impor, gula impor, dan sebagainya.
3. Menyesuaikan bunga diskonto Bank Sentral.
4. Menyesuaikan kurs rupiah terhadap mata uang asing tertentu.
5. Mengadakan gerakan *savings* (tabungan), baik tabungan perseorangan, *social savings*, maupun *public savings*.
6. Meningkatkan penagihan pajak, impor-ekspor, cukai dan retribusi.
7. Menaikkan atau menambah berbagai macam cukai, tarif, dan sebagainya.
8. *Memfleksibelkan (flexibility)*, memperketat atau memperlonggar pemberian kredit bank.

Semua sasaran dan sarana *policy* moneter yang ditetapkan oleh para pakar ekonomi, pelaksanaannya sangat bergantung pada efektivitas aparatur administrasi keuangan negara pada umumnya dan administrasi moneter pada khususnya.

b. *Administrasi Perdagangan*

Administrasi perdagangan merupakan bagian kedua dari administrasi perekonomian negara yang sangat penting di samping administrasi moneter.

Administrasi perdagangan dipimpin oleh Menteri Perdagangan dan melibatkan banyak pejabat lini dan staf dari departemen dan administrasi yang lain.

Banyak peraturan, strategi, dan *policy* perdagangan harus ditetapkan oleh Pemerintah Pusat (Presiden) karena jangkauannya sangat luas, walaupun usulan pokoknya harus datang dari Menteri Perdagangan, yang di atas kertas bertanggung jawab atas keseluruhan jalannya perdagangan Republik Indonesia.

Oleh sebab itu, staf inti Departemen Perdagangan yang harus melakukan berbagai studi dan *research* lapangan (bersama-sama dengan departemen dan instansi lain) untuk keperluan penyusunan dan perumusan peraturan, strategi, rencana, program dan *policy* perdagangan Republik Indonesia harus benar-benar tangguh, tidak hanya dalam arti teoretis, konseptual, serta berwawasan luas, tetapi juga harus mempunyai pengalaman operasional di berbagai wilayah, dan harus cukup matang, baik dari segi administrasi, kebudayaan dagang (yang berbeda-beda menurut wilayah dan pusat dagang), hukum, ekonomi, maupun teknik perdagangan.

Disiplin yang ketat terhadap sistem, peraturan, strategi, dan *policy* perdagangan Republik Indonesia harus terdapat pada semua pejabat instansi-instansi, baik dari dalam Departemen Perdagangan maupun di luar Departemen Perdagangan, yaitu sebagai berikut.

1. Departemen Keuangan, terutama Direktorat Jenderal Pajak, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, dan Direktorat Jenderal Moneter.
2. Bank Sentral (Bank Indonesia) beserta semua Bank Umum dan Bank Devisa yang menangani transaksi-transaksi perdagangan.
3. Departemen Dalam Negeri, terutama pemerintah-pemerintah Daerah beserta aparaturnya yang menangani urusan perdagangan.

4. Departemen Pertanian dengan aparaturnya, semua balai pengujian barang-barang dagangan, BUMN-nya, badan penyelenggara karantina hewan, tanaman, buah-buahan, dan sebagainya.
5. Departemen Perhubungan dengan aparaturnya, semua angkutan pergudangan, pelabuhan-pelabuhan dan armada-armada darat, laut, dan udaranya, perkeretaapian, dan sebagainya.
6. Departemen Pariwisata, Pos Giro dan Telekomunikasi, dengan semua aparaturnya, BUMN-nya yang harus tanggap di dalam menyediakan fasilitas-fasilitas untuk memperlancar perdagangan (pos, giro, telepon, teleks, telefaks, mobilofon).
7. Departemen Penerangan dengan aparaturnya yang harus gesit di dalam memberikan fasilitas pada perdagangan (teleteks pusat informasi 24 jam, televisi, radio, surat kabar, buletin, dan sebagainya).
8. Departemen Perindustrian dengan aparaturnya dan balai-balai penelitian bahan-bahan dan pengujian barang.
9. Departemen Pertambangan dengan aparaturnya, BUMN, dan balai-balai penelitiannya (logam mulia, batubara, dan sebagainya).
10. Departemen Kesehatan dengan aparaturnya, semua balai pengujian mutu barang dagangan, dan penerbitan sertifikat layak konsumsi bagi makanan dan obat-obatan, dan sebagainya.
11. Departemen Pekerjaan Umum dengan aparaturnya, termasuk yang melakukan segala kalkulasi, rekayasa serta penentuan ukuran-ukuran (norma-norma) jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan dan dermaga-dermaga, serta jalan-jalan lalu lintas niaga yang memenuhi syarat-syarat bagi lalu lintas perdagangan modern nasional dan internasional.
12. Departemen Luar Negeri, dengan Direktorat Jenderal Hubungan Ekonomi Luar Negeri dan kedutaan-kedutaan besarnya di luar negeri.

13. Departemen Kehakiman beserta aparaturnya, terutama yang menyangkut Hukum Perdata, Hukum Dagang, Hukum Internasional, dan Notariat.
14. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan beserta aparaturnya, yang harus menyelenggarakan berbagai program dan kurikulum untuk mendukung sistem dan kebijaksanaan perdagangan.
15. Departemen Tenaga Kerja beserta aparaturnya, yang harus mengatur dan menyelenggarakan berbagai macam Latihan Kerja yang sesuai dengan sistem dan strategi perdagangan.
16. Kamar-kamar Dagang Indonesia dan Asosiasi-asosiasi Perusahaan.
 Administrasi Perdagangan berjalan bergandengan dengan:
 - a. Administrasi Moneter,
 - b. Administrasi Perhubungan,
 - c. Administrasi Telekomunikasi, Administrasi Pos dan Giro,
 - d. Administrasi Kepariwisata,
 - e. Administrasi Perindustrian,
 - f. Administrasi Pertanian,
 - g. Administrasi Pekerjaan Umum,
 - h. Administrasi Kesehatan Rakyat,
 - i. Administrasi Ketenagakerjaan,
 - j. Administrasi Perkoperasian,
 - k. Administrasi Ketransmigrasian,
 - l. Administrasi Perasuransian Sosial,
 - m. Administrasi Kehakiman,
 - n. Administrasi Kepolisian.

Strategi dan policy perdagangan pemerintah berdampak luas karena masyarakat dan negara modern mana pun mati-hidupnya di Perdagangan.

Konselir Jerman Barat, Profesor Erhard (1963-1966) pernah menegaskan bahwa "*Politik is um Geld zu verdienen, und nicht um Geld zu verlieren*". Dengan perkataan lain, politik Negara

dan Pemerintah adalah untuk memperkaya rakyat, bangsa dan negara, tidak untuk kehilangan harta kekayaan, dan hal ini hanya bisa melalui perdagangan yang sehat.

Demikianlah, tujuan utama dari administrasi perdagangan adalah mengembangkan, mengatur, dan menegakkan serta memelihara kondisi dan praktik-praktik perdagangan yang sehat, baik dari segi ekonomi, hukum, maupun etika.

Sarana-sarana *policy* perdagangan yang paling banyak dipergunakan oleh pemerintah, antara lain sebagai berikut.

1. *Wajib daftar* secara teratur bagi semua badan usaha atau perusahaan.

Di negara-negara bekas jajahan Inggris selalu ada Biro Registrar untuk Companies, yang bertugas dan wajib memelihara daftar terperinci mengenai badan usaha atau perusahaan mana pun. Sertifikat yang diterbitkan oleh Biro Registrar ini bersifat otentik dan dipergunakan bagi semua urusan memerlukan ketegasan yuridis. Sistem wajib daftar ini menggantikan sistem perizinan, kecuali bagi usaha-usaha perdagangan yang dianggap strategis bagi kehidupan negara tetap diatur secara izin khusus.

2. *Sistem perizinan* oleh pejabat-pejabat tertentu dengan wewenang yang dirumus secara jelas dan tegas. Sistem perizinan ini di banyak negara maju sudah longgar pelaksanaannya (umumnya disebut *deregulasi*) untuk mencegah campur tangan pejabat pemerintah yang berlebihan.

3. *Sistem pencegahan persaingan tidak sehat*. Walaupun di dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang dan berbagai undang-undang lainnya terdapat ketentuan-ketentuan ke arah itu, di dalam praktik, perlu ada prosedur-prosedur administratif yang memungkinkan para pejabat pemerintah untuk bertindak cepat.

4. *Pemberian rangsangan* kepada usaha-usaha perdagangan yang dianggap kurang diminati dan dikembangkan, padahal dinilai sangat penting atau vital bagi kepentingan negara atau masyarakat umum.

5. *Undang-undang, monopoli, dan trust*. Tindakan ini diadakan untuk mencegah adanya semacam terorisme di bidang perdagangan oleh pihak-pihak kuat modal.

6. *Pungutan atas komoditas tertentu untuk memberi bantuan kepada komoditas lain*. Sarana *policy* ini banyak dipergunakan untuk mengurangi laba atas suatu komoditas tertentu yang berlebihan. Hasil pungutan dipergunakan untuk memberikan subsidi kepada produksi komoditas lain yang dianggap vital, tetapi sedang menghadapi kekurangan modal.

Pelaksanaan *policy-policy* perdagangan modern memerlukan loyalitas kepada pemerintah dan disiplin yang teguh pada para pejabat administrasi perdagangan di semua departemen, instansi, dan daerah jika hendak berhasil baik.

c. *Administrasi Perlalulintasan*

Administrasi perlalulintasan di Indonesia sangat sukar penyelenggaraannya karena berada di tangan lima menteri/pemimpin departemen, yakni:

1. Menteri Pekerjaan Umum,
2. Menteri Perhubungan,
3. Menteri Pariwisata, Pos & Giro, dan Telekomunikasi,
4. Menteri Dalam Negeri,
5. Menteri Pertambangan dan Energi.

Ada enam arus lalu-lintas yang harus dikembangkan oleh Negara modern, yaitu:

1. Lalu lintas Barang dan Hewan,
2. Lalu lintas Orang,
3. Lalu lintas Uang,
4. Lalu lintas Informasi,
5. Lalu lintas Energi,
6. Lalu lintas Air Bersih.

Penyediaan prasarana, *country lay-out planning*, dan pembangunan serta pemasangan jaringan-jaringan alur keenam macam lalu-lintas tersebut harus dilakukan secara bersama dan terkoordinasi di antara kelima departemen

tersebut di atas, baik untuk penghematan biaya pembangunan, waktu, dan biaya pemeliharaan instalasi, maupun untuk menghindari berbagai gangguan bagi pemerintahan dan masyarakat.

Pada tahun 70-an, saya pernah mengajukan adanya *Dewan Perlalulintasan Nasional (National Traffic Engineering Board)* dengan tugas:

1. merencanakan strategi dan tata-ruang (*country lay-out*) perlalulintasan nasional yang dimasukkan ke dalam berbagai undang-undang dan Repelita,
2. memonitor *policy-policy* dan perizinan yang dikeluarkan oleh berbagai Departemen dan Instansi di bidang perlalulintasan serta melaporkannya kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat,
3. memberi advis dan konsultasi kepada departemen dan instansi yang terlibat di dalam perlalulintasan, terutama di dalam pembuatan berbagai peraturan perundang-undangan dan proyek-proyek,
4. merencanakan dan mengawasi bentuk serta penempatan rambu-rambu lalu-lintas darat, air, laut dan udara,
5. mengembangkan berbagai teknologi perlalulintasan yang diperlukan oleh negara agar tidak tertinggal dengan perkembangan dunia internasional.

Dewan Perlalulintasan Nasional ini terdiri atas Dewan Pimpinan Tetap dengan anggota-anggota yang dipilih dari pejabat-pejabat yang ahli dan berpengalaman diambil dari berbagai departemen, lembaga, dan instansi yang bersangkutan, termasuk Kepolisian Republik Indonesia (Perwira Tinggi Kepolisian Lalu Lintas).

Di atas Dewan Pimpinan Tetap dapat dibentuk Dewan Pembina yang terdiri atas menteri-menteri yang bersangkutan dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Dengan demikian, Dewan Pimpinan Tetap yang melaksanakan keputusan Dewan Pembina Dewan Perlalulintasan Nasional tersebut dapat berfungsi sebagai direksi atau *Administrature Perlalulintasan Negara*.

D. Administrasi Peradilan (*The Administration of Justice*)

1. Pandangan Umum

Administrasi peradilan adalah bagian dari administrasi negara yang bertujuan mengupayakan tercapainya dan penegakan keadilan di segala bidang dan aspek kehidupan masyarakat Indonesia.

Dalam kepustakaan Inggris, administrasi peradilan disebut *the administration of justice*, dalam kepustakaan Belanda *de Organisatie van de Rechtsbedeling*.

Administrasi peradilan adalah tugas dan tanggung jawab pemerintah dengan Presiden sebagai top administrator, dan dijalankan oleh aparatur yang serba kompleks dan bersifat infrastruktural pemerintahan. Artinya, setiap Pejabat Pemerintah mana pun terlibat di dalamnya.

Selain itu, peradilan memang merupakan salah satu fungsi pemerintahan di samping:

1. pengaturan keundang-undangan,
2. pembinaan masyarakat negara,
3. kepolisian.

Aparatur administrasi peradilan dipimpin oleh Presiden dengan beberapa Menteri tertentu, Ketua Mahkamah Agung (dalam kedudukannya sebagai administrator negara), dan Jaksa Agung sebagai *top policy makers* di bawah Presiden, dengan masing-masing aparatnya sebagai pelaksana dan penyelenggara bagian administrasi peradilan yang bersangkutan.

Menteri-menteri yang bersangkutan adalah Menteri Kehakiman, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan dan Keamanan, Menteri Agama, dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Oleh sebab itu, administrasi peradilan, sama halnya dengan administrasi perekonomian negara, bersifat administrasi negara meso, artinya banyak *policy* yang ditetapkan dan keputusan yang diambil, baik dalam arti materiil (substansial) maupun formal, bersifat "policy bersama" atau "keputusan bersama" antara sekelompok administrator negara (instansi-instansi pemerintah) yang masing-masing mengemban tugas berbeda, namun berkaitan satu sama lain secara erat.

Administrasi peradilan sangat penting artinya sebab tidak ada situasi yang lebih merusak morel, disiplin, dan semangat kerja di kalangan masyarakat dari adanya perasaan umum, bahwa "keadilan dan perlakuan adil sukar diperoleh."

Dengan segala daya upaya, perasaan umum masyarakat yang demikian harus dicegah oleh pemerintah negara modern, agar tidak sampai terjadi karena perasaan demikian merupakan pertanda tidak adanya kepercayaan kepada pemerintah dan yang lebih serius lagi, ketidakpercayaan kepada eksistensi negara.

Dengan perkataan lain, tujuan administrasi peradilan adalah menegakkan hukum dan keadilan di seluruh masyarakat dan wilayah negara melalui penggunaan Perundang-undangan, *policy*, dan cara yang sebaik-baiknya menurut perkembangan keadaan dan zaman.

Di dalam negara nonmodern, dengan keadaan adat dan atau tatanan agama yang masih kuat, orang masih bisa dibujuk, bisa dipengaruhi oleh pemimpin-pemimpin masyarakat, atau diminta untuk bersabar dan menerima apa adanya. Hal demikian masih mungkin karena di dalam masyarakat nonmodern, pengertian "negara" dan "kesadaran bernegara" belum ada. Dalam masyarakat nonmodern, yang ada barulah rasa kerukunan, rasa keterikatan dan kesadaran senegeri, sedesa, semasyarakat, seadat, dan seagama.

Di dalam masyarakat modern, orang tidak mungkin dibujuk untuk "menerima" apa adanya karena manusia modern selalu bersifat kritis dan prinsipiell dalam pendirian dan tata kehidupannya. Oleh sebab itu, dalam masyarakat dan negara modern, perlu adanya organisasi administrasi peradilan yang mampu berfungsi sehingga semua pejabat dan warga masyarakat *tahu, mau, dan mampu* berbuat sesuai dengan hukum dan keadilan.

Manusia nonmodern bisa dibujuk atau ditakut-takuti karena tidak atau belum mengenal "prinsip", sehingga tidak mempunyai prinsip, artinya tidak mempunyai pendirian yang menjadi landasan yang rasional, jelas, dan logis pada sikap, pandangan, atau sistem berpikirnya.

Banyak negara berkembang yang baru merdeka, terutama di Afrika, yang ditinggalkan oleh warga-warganya yang sudah maju

dan berpendidikan modern segera setelah kekuasaan pemerintahannya jatuh di tangan golongan orang-orang nonmodern, yang bersikap kasar di dalam berhubungan dengan orang-orang modern. Hal tersebut karena kurangnya pendidikan modern, sehingga tidak bisa menerima atau menghormati pendapat orang lain yang berbeda.

Sebagai salah satu akibat dari sikap golongan orang-orang penguasa baru yang kurang pendidikan modern, administrasi peradilannya yang sedang berfungsi baik menjadi hancur.

Bagaimanapun, "negara" masa kini merupakan konstruksi intelektual dan merupakan organisasi modern, sehingga penyelenggaraannya memerlukan pejabat-pejabat pimpinan pemerintahan di semua eselon dan bagian yang mampu berpikir dan bekerja secara modern, artinya objektif, zakelirk, benar, menjunjung tinggi undang-undang, peraturan, *policy*, keputusan, prosedur, etik, dan etiket.

Salah satu contoh yang terkenal adalah Uganda di bawah pemerintahan Idi Amin (yang mengangkat dirinya dari sersan menjadi jenderal, sedangkan kita mengetahui, bahwa kenaikan pangkat tidak membawa kenaikan mutu manusianya). Pada saat itu, kaum intelektual yang tidak sempat melarikan diri, dibunuh secara besar-besaran karena pendirian mereka tidak bisa ditolerir atau dipahami oleh Idi Amin dan anggota-anggota grupnya yang kurang pendidikan modern.

Seorang yang berpendidikan modern selalu membedakan antara hukum, kekuasaan, politik, legitimitas, kewenangan, keadilan, dan sebagainya. Jadi, secara otomatis, kaum intelektual Uganda berbeda politik dan pendirian dengan Idi Amin dan golongannya yang tidak mampu berpikir dan menjalankan pemerintahan secara modern.

Karena seorang intelektual dan beradab selalu berprinsip, dia tidak bisa dipaksa untuk berubah atau mengubah pendapat atau pendirian. Seorang intelektual atau warga masyarakat modern harus diyakinkan dengan argumentasi yang masuk akal atau bukti-bukti yang nyata menurut hukum bahwa pendapat atau pendiriannya harus diubah.

Dengan hilangnya kaum intelektual di Uganda, negaranya menjadi kacau dan hancur hingga sekarang. Dengan contoh tersebut di atas, jelas bahwa administrasi peradilan merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah yang sangat vital artinya bagi suatu negara modern. Tanpa adanya kewajaran berpikir, pikiran sehat, sikap saling menghormati pendapat, dan penegakan hukum dan keadilan (yang lazim disebut demokrasi), suatu negara modern akan menjadi hancur.

Untuk memperoleh dan memelihara atau mempertahankan administrasi peradilan yang efektif diperlukan pengembangan organisasi dan tata penyelenggaraan pendidikan bagi pejabat dan calon pejabat negeri secara teratur dan terus-menerus. Hal ini karena keadaan masyarakat di Indonesia dan di seluruh dunia berubah dengan sangat cepat. Perubahan tersebut tidak hanya dari segi tata kehidupan materiil, tetapi dari segi nilai-nilai hidup dan norma-norma tata kehidupan masyarakat pada umumnya. Kenyataan itu membawa konsekuensi bahwa peraturan perundang-undangan negara dan daerah harus disesuaikan secara terus-menerus agar selalu *up-to-date*, artinya sesuai dengan keadaan dan kebutuhan situasi nyata.

Di dalam setiap program pendidikan, mata pelajaran yang sangat penting adalah yang menyangkut *moralitas* dan *hukum*.

Adapun usaha pengembangan organisasi administrasi peradilan, selain *updating* secara terus-menerus peraturan perundang-undangan dan *policy-policy* pelaksanaannya, terutama hal diversifikasi dan spesialisasi dalam bentuk-bentuk peradilan (kehakiman, pengaduan, arbitrase) dan pengembangan atau penyempurnaan teknologi pengawasan dan kepolisian di segala bidang, baik preventif, progresif maupun represif.

2. Pengertian Keadilan di Indonesia

Dari uraian terdahulu, jelas bahwa tugas administrasi peradilan sangat penting artinya dari segi keamanan hidup dan kepastian *hukum*.

Administrasi peradilan atau dengan rumusan lain tata pengaturan dan tata-penyelenggaraan "keadilan" dalam kehidupan masyarakat maupun kehidupan kenegaraan sehari-hari,

harus diusahakan sedemikian rupa sehingga tidak ada orang atau badan mana pun (termasuk pejabat atau badan penguasa sendiri) dapat berbuat sewenang-wenang atau melakukan pelanggaran seenaknya tanpa adanya sanksi atau tindakan dari yang berwajib.

Seperti telah dikemukakan di atas, dalam kepustakaan Inggris, administrasi peradilan sering disebut "the Administration of Justice", dalam kepustakaan Belanda dulu *de Organisatie van de Rechtsbedeling*.

"Justice" bisa berarti "peradilan" maupun "keadilan". "Rechtsbedeling" adalah "cara dan peraturan yang dipergunakan untuk menegakkan hukum dan keadilan."

Dengan demikian, dari segi administrasi negara, administrasi peradilan merupakan paduan administrasi kehukuman, administrasi kehakiman, administrasi keadilan, administrasi kepolisian, dan administrasi keamanan (*rechtsbedelingsys-teem*).

Baik di kalangan para pejabat maupun kalangan masyarakat harus jelas apa yang dimaksud dengan pengertian hukum, undang-undang, peraturan, kebijaksanaan (kebijakan, *policy*), hakim, adil, peradilan, pengadilan, kepolisian, gugatan, tuntutan, pembelaan, penyidikan, pemeriksaan, penyelidikan, audit, perampasan, penyitaan, pengawasan, dan keamanan.

Bagi suatu negara modern administrasi peradilan sangat vital artinya karena merupakan sendi pokok dari demokrasi mana pun, termasuk *Demokrasi Pancasila*.

Tidak mungkin ada demokrasi tanpa penegakan keadilan yang efektif karena salah satu ciri dari demokrasi adalah tidak boleh ada atau tidak dibiarkan adanya perbuatan sewenang-wenang dari siapa pun (dalam kedudukan resmi yang bagaimanapun) kepada siapa pun.

Dengan adanya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, pengertian mengenai "keadilan" sekarang sudah berbeda dengan pengertian "keadilan" (*justice, rechtvaardigheid*) di Barat yang kita oper dari Belanda melalui berbagai undang-undang yang masih berlaku hingga sekarang, terutama Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yang

diterjemahkan dari Wetboek van Strafrecht (WvS) dan Burgerlijk Wetboek (BW). Perubahan pengertian tentang “keadilan” (*the concept of law and justice, het begrip van recht en rechtvaardigheid*) yang terjadi dengan adanya Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, harus kita sadari bersama dan usahakan rumusannya yang sejelas-jelasnya agar tidak terjadi kesimpang-siuran, misalnya melalui suatu ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, atas usul Mahkamah Agung setelah didiskusikan naskahnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan ketiga Menko (Menteri Koordinator Bidang) beserta tim masing-masing.

Pada saat ini, misalnya, orang (termasuk para pejabat penegak hukum) masih simpang siur tentang perbedaan antara *hukum* dan *undang-undang*, sehingga dalam banyak kasus yang telah terjadi, yang ditegakkan adalah ketentuan undang-undang secara harfiah, bukan hukumnya, sehingga tidak jarang di dalam praktik terjadi ketidakadilan.

Contoh lain adalah bagaimana pengertian yang seharusnya mengenai “Hak-hak Asasi Manusia” berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, setelah dikaitkan kepada Universal Declaration of Human Rights 1948 dari Perserikatan Bangsa Bangsa, tentang hak-hak asasi manusia (*human rights*).

Kita mengetahui, bahwa pengertian “keadilan” yang dianut di Barat adalah “keadilan hukum” (*legal justice, juridische rechtvaardigheid*). Karena hukum Barat bersifat individualistis, pengertian “keadilan” bersifat berat pada “keadilan individual (perorangan) atau keadilan privat” (*individual rights, private individuele rechten*) sesuai dengan filsafat hidup dan kebudayaan Barat yang mengutamakan “privacy”, “individual freedom”, dan sebagainya, yakni pranata-pranata sosial yang di dalam kebudayaan asli Indonesia tidak ada.

Di dunia non-Barat, yang diutamakan adalah “masyarakat” (*community, society*) bahwa setiap orang atau individu harus mengetahui dan berbuat sesuai dengan posisi, status, martabat, hak dan kewajiban sosial atau sosial masing-masing.

Oleh sebab itu, misalnya, “hak eigendom” (hak milik privat mutlak) di Indonesia telah dihapus dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan hak milik privat tertinggi adalah “hak bezit” (hak milik).

Bahkan, sekarang ada kecenderungan dalam hukum tanah untuk paling tinggi hanya memberikan hak pakai (*gebruiksrecht*) atau hak guna bangunan (*recht van opstal*) kepada seseorang atau badan privat.

Jadi jelas, bahwa hukum dan keadilan di setiap negara atau masyarakat tidak bisa dipisahkan dari sifat konstitusi negara dan kebudayaan masyarakat yang bersangkutan.

Dengan adanya kampanye atau program pendidikan P-4 yang sudah berlangsung lebih dari sepuluh tahun (1989) diharapkan masyarakat Indonesia secepatnya bisa menjadi masyarakat Pancasila, sehingga dapat dicapai tingkat *homogenitas budaya* seperti Jepang dan Thailand. Dengan tercapainya tingkat homogenitas budaya Pancasila yang cukup tinggi, kepribadian *manusia Pancasila* benar-benar akan menjadi identitas dari manusia atau orang Indonesia pada umumnya dengan kesadaran hukum dan keadilan Pancasila yang cukup kuat untuk menjadi dasar bagi administrasi peradilan yang efektif.

Keadilan yang harus ditegakkan melalui administrasi peradilan harus keadilan sosial menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan perkataan lain, upaya pengembangan administrasi peradilan Indonesia yang efektif tidak bisa dipisahkan dari hasil daya upaya pengembangan manusia Pancasila, yang secara nyata harus merupakan bagian integral dari pendidikan nasional.

Pada saat ini, tidak sedikit di antara yuris-yuris (sarjana-sarjana atau ahli-ahli hukum) dari generasi 40 tahun ke atas (40 plus), yang belum sadar, bahwa di Indonesia harus mengembangkan filsafat dan pengertian tersendiri tentang keadilan.

Pada umumnya, kita masih mengikuti ajaran dan studi hukum dari buku-buku Hukum Belanda atau Anglo-Sakson atau terjemahannya yang masih belum direvisi secukupnya. Harus ditentukan dan ditetapkan dengan undang-undang dalam bidang hukum mana (misalnya hukum perdata internasional, hukum dagang internasional, hukum administrasi internasional), kita harus atau akan menganut ajaran kontinental atau Anglo-Sakson.

Penegasan tersebut sangat penting artinya bagi hubungan luar negeri, baik yang bersifat antarnegara, antar-pemerintah, maupun antarbadan privat (terutama perdagangan).

Penyesuaian dari bahan-bahan studi tersebut pada perubahan mengenai pengertian hukum dan keadilan tidak akan mudah selama belum mempunyai rumusan yang otentik mengenai hukum dan keadilan Pancasila.

Bahwa seluruh dunia sedang menuju pengertian hukum sosial (hukum nonindividual) dan keadilan sosial, sudah disinyalir oleh banyak ahli filsuf hukum dan sarjana hukum, antara lain oleh seorang sarjana hukum bangsa Prancis, Leon Duguit (1859-1928), yang pada awal abad ke-20 telah membentangkan pentingnya hukum modern yang bertujuan kerukunan masyarakat, dalam bukunya "*Traite de droit constitutionnel*" (1921-1925).

Pengertian "keadilan sosial" sesuai dengan pengertian "keadilan" menurut Hukum Adat dan Hukum Agama yang ada di Indonesia. Walaupun demikian, kita bisa bertanya apakah pengertian atau filsafat "keadilan sosial" menurut Pancasila dapat ditegakkan di tengah-tengah proses modernisasi masyarakat sekarang yang tampaknya pada kalangan atau lapisan masyarakat atas sedang menjurus ke internasionalisasi? (sebagai salah satu akibat dari hubungan ekonomi, perdagangan, dan administrasi internasional kita) yang lebih dekat ke pandangan Barat.

Semua kontrak atau perjanjian internasional kita berdasar atas hukum modern yang bersifat Barat, baik Anglo-Sakson maupun Eropa Barat, dan tidak banyak pejabat pemerintah yang mampu menangani masalah-masalah yang timbul jika terjadi konflik. Ketidakmampuan tersebut telah banyak menimbulkan akibat yang merugikan, baik materiil maupun morel.

Selain itu, menurut kenyataan, bukankah modernisasi mau tidak mau membawa individualisasi dalam sikap dan tata cara (*attituda*) hidup modern bangsa dan masyarakat kita? Bagaimanakah sikap kita seharusnya atau sebaiknya terhadap kecenderungan tersebut? Itulah sekelumit atau beberapa aspek mengenai masalah pokok yang sedang dihadapi oleh administrasi peradilan kita.

Pada saat ini (1989), menurut perkiraan, jika berpangkal tolak pada jumlah lulusan sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) ke atas, tidak lebih dari 5% dari masyarakat yang mampu bersikap, hidup,

dan bekerja secara modern. Modern, terutama dalam berpikir dan hidup atau bekerja secara logis, rasional, sistematis, kausal (sebab-akibat), analitis, tanpa rasa sentimen atau emosi, dan sebagainya.

Dengan perkataan lain, sebagian besar dari rakyat kita masih mempunyai pengertian "keadilan" yang berasal dari adat, tradisi, konvensi (suara orang banyak di lingkungan masing-masing), atau dari agama lokal yang diajarkan oleh para ulama dari berbagai agama atau aliran kepercayaan yang bersangkutan. Tidak sedikit di antara mereka mudah dihasut atau dipengaruhi pendapatnya untuk menentang suatu keputusan pemerintah atau putusan hakim yang diambil dengan cara berpikir dan tata cara modern.

Karena struktur masyarakat Indonesia yang bersifat berat hierarkis sosial, pendidikan wanita (para ibu rumah tangga yang harus mendidik anak), pendidikan guru sekolah dan guru agama penting untuk mempersiapkan generasi bangsa dan masyarakat Indonesia yang akan datang.

Di samping itu, pendidikan wartawan (yang mengasuh majalah-majalah dan surat-surat kabar) yang menyajikan informasi, pengetahuan, dan pandangan-pandangan serta pendapat setiap hari, dan pendidikan pejabat negeri pada umumnya yang setiap hari harus memberi contoh yang baik kepada warga masyarakat, sangat menentukan bagi pengembangan iklim keadilan. Pendidikan atau penyuluhan hukum kepada masyarakat yang tidak disertai teladan yang baik dari para pemimpin rakyat dan para pejabat negeri pada umumnya, tidak akan mempunyai efek sebagaimana yang diharapkan.

Pengertian "keadilan" sekarang menurut Pancasila, yaitu "keadilan sosial", ialah pengertian "keadilan" yang lebih menekankan pada "legitimitas" (dapat diterima oleh masyarakat lingkungan; akseptabel bagi masyarakat tempat penyelesaian persengketaan hukum tersebut terjadi) pada "yuridikitas" (*lawfulness, rechtmatigheid*) atau pada "legalitas" (*legality, wetmatigheid*).

Dengan adanya hukum Pancasila yang menghendaki "keadilan sosial", buku-buku Pengantar Ilmu Hukum Indonesia harus diubah jiwa dan filsafat hukumnya. Jika tidak, akan terdapat konflik

antara pejabat penegak hukum kita, terutama antara hakim dan pengacara yang harus membela kepentingan hukum kliennya (niagawan atau investor modal asing) yang berasal dari negara Barat atau yang berpegang pada hukum modern.

Hakim di negara Barat menjatuhkan putusannya berdasarkan pertimbangan yuridis sebanyak-banyaknya, dan semua nilai atau norma masyarakat yang harus dijunjung tinggi oleh masyarakat Barat dimasukkan ke dalam undang-undang atau ke dalam yurisprudensi (terutama putusan-putusan Mahkamah Agung) mereka.

Oleh karena itu, di Inggris dan Amerika Serikat, misalnya di dalam perkara pidana, guna mencegah adanya putusan hakim yang terlampaui yuridis-teknis sehingga dianggap kejam atau tidak adil oleh masyarakat, diadakan *Dewan Yuri* yang terdiri atas orang-orang awam (*laymen*) di bidang hukum untuk menjatuhkan penilaian “bersalah atau tidak bersalah” (*guilty or not guilty*) berdasarkan pikiran sehat mereka. Pendapat Dewan Yuri ini selanjutnya dijadikan dasar oleh hakim untuk mengambil putusan (*verdict, vonnis*) yang bersifat yuridis.

Di bidang administrasi negara di beberapa negara Barat (misalnya Skandinavia, Negeri Belanda) diadakan pranata *ombudsman* untuk melakukan koreksi terhadap keputusan pejabat atau instansi pemerintah yang terlampaui *ambtelijk* dan legalistik sehingga tidak manusiawi dan justru mengganggu ketenteraman masyarakat.

Dengan melihat adanya perbedaan yang agak besar dalam pandangan mengenai pengertian “keadilan” yang terdapat di kalangan masyarakat, administrasi peradilan kita harus dibangun dan dikembangkan sedemikian rupa, sehingga setiap warga masyarakat Indonesia merasa hidup aman dan tenteram, dan terlindung oleh pemerintah terhadap perbuatan zalim atau tidak adil oleh siapa pun.

Warga masyarakat Indonesia yang nonmodern (berdasarkan pertimbangan adat dan atau agama/kepercayaan lokal) mempunyai pandangan yang berbeda tentang “keadilan” dibandingkan dengan yang sudah berpendidikan modern. Selain itu, sikap hidup para warga masyarakat Indonesia yang nonmodern boleh dikatakan agak pasif dari segi hukum modern. Artinya, mereka cenderung menerima

apa yang menimpa diri mereka sebagai “nasib”, dan tidak suka “rame-rame”, tidak mau menggugat atau menuntut, sering dengan dalih “toh tidak ada gunanya!”

Untuk kasus-kasus demikian, Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sangat bermanfaat bagi semua pihak, di antaranya:

1. bagi pihak warga masyarakat yang dirugikan agar belajar berani dan mampu membela diri dalam bidang hukum,
2. bagi pihak pemerintah sebagai sarana pengawasan terhadap pejabat-pejabatnya yang berbuat menyimpang,
3. bagi upaya pendidikan dan penyuluhan hukum secara nyata,
4. bagi kehormatan dan nama baik masyarakat dan negara di mata dunia internasional, yang sangat penting artinya bagi daya upaya peningkatan kondisi ekonomi kita.

Selain itu, dalam rangka perlindungan tersebut di atas, salah satu masalah yang harus dihadapi adalah bagaimana melindungi rakyat, yang suka menerima “nasib” itu, terhadap pihak-pihak yang mempergunakan pengertian dan norma-norma hukum modern yang kebanyakan bersifat Barat, dan agresif dari segi hukum acara, terutama hukum acara perdata. Masalahnya banyak menyangkut hak tanah dan hukum kerja (pengikatan atau kontrak kerja), lebih-lebih dengan meningkatnya investasi modal asing.

Dahulu, latar belakang adanya pengadilan hukum adat, dengan sikap hakim perdata adat yang diharuskan “aktif”, berbeda dari hakim perdata Barat yang diwajibkan “pasif” (objektif, netral), karena faktor *passivitas* itu. Hakim adat harus aktif menolong atau melindungi pihak yang lemah (pihak warga rakyat adat) dan mencari jalan keluar yang serasi (putusan yang disesuaikan kepada tata-cara Adat) dari persengketaan yang timbul dengan pihak yang kuat finansial atau intelektual.

Hakim perdata modern justru tidak boleh aktif. Yang harus aktif di dalam perkara perdata modern adalah kedua belah pihak yang bersangkutan, yang “bersengketa hukum”. Di dalam pengadilan perdata modern kedua belah pihak yang bersengketa dianggap sama kuat finansial dan intelektual. Kekuatan intelektual datang dari advokat (penasihat hukum, *lawyer*) yang bisa merangkap sebagai pengacara (*procureur, solicitor*).

Untuk mencegah timbulnya putusan hakim yang tidak adil karena salah satu pihak tidak kuat finansial, dengan undang-undang atau peraturan pemerintah atau peraturan daerah, pihak yang lemah dapat diberi bantuan finansial agar kedua belah pihak yang bersengketa sama kuat intelektual dan finansial.

Sikap hakim perdata modern tersebut di atas berbeda dari sikap hakim perdata adat yang harus aktif melindungi pihak yang menurut pendapatnya lemah dalam hal pengetahuan umum dan hukum. Melalui sikap yang "aktif" tersebut, hakim perdata adat harus mengupayakan putusan yang seadil-adilnya, agar pihak yang lemah menjadi korban.

Peradilan adat untuk perkara-perkara kecil diselenggarakan di desa-desa yang memenuhi syarat-syarat tertentu, sehingga dapat disaksikan keadilannya oleh semua warga penduduk desa.

3. Kewajiban Berlaku Adil

Dengan dan dalam berbagai undang-undang, baik secara eksplisit maupun secara rumusan implisit, setiap pejabat pemerintah, sipil maupun militer, *p* berpikir (*attituda mental*), mengambil keputusan (pendapat, pandangan, penilaian), dan berlaku seadil-adilnya.

Dalam ketentuan undang-undang yang bersangkutan ditetapkan atau dirumus kriteria, syarat, dan kondisi yang semuanya bermaksud untuk mencapai atau menegakkan keadilan dalam bidang urusan atau persoalan yang bersangkutan.

Oleh sebab itu, kewajiban berlaku adil berarti:

1. jujur (*honest, eerlijk*) terhadap tugas dan kewajiban yang harus
2. dijalankan,
3. jujur dan setia terhadap bunyi dan maksud undang-undang serta peraturan yang harus diterapkan,
4. jujur dan setia terhadap sumpah atau janji jabatan yang telah diucapkan dan menjadi pegangan dalam penunaian tugas,
5. jujur dan setia kepada prosedur atau proses yang telah ditetapkan dan berlaku untuk menangani atau mengerjakan berbagai urusan,
6. memegang janji yang diberikan kepada para warga atau badan masyarakat yang dihadapi atau dilayani,

7. jujur (tidak menipu) dalam menjalankan tugas dan kewajiban jabatan, menjunjung tinggi etika, kode etik, moral, etiket, dan tata-kesopanan yang berlaku dalam lingkungan dan masyarakat yang bersangkutan.

Dalam kehidupan kenegaraan sehari-hari kewajiban berlaku adil itu penting artinya bagi pejabat-pejabat yang mempunyai wewenang atau kekuasaan yang besar, yakni:

1. Pejabat-pejabat Administrasi Negara, seperti Pamong Praja, Kepala Wilayah-jabatan, Jaksa, Polisi, Imigrasi, Pajak, Bea Cukai, dan sebagainya,
2. Pejabat-pejabat militer yang bertugas di bidang administrasi negara (pemerintahan) atau yang berhubungan dengan masyarakat sipil secara langsung,
3. Pejabat-pejabat yustisi: Hakim, Panitera (*Griffir*), dan Juru Sita (*Deurwaarder*).

Pengertian keadilan bagi para pejabat yustisi di Indonesia bersifat paduan daripada:

1. keadilan yuridis: adil menurut hukum,
2. keadilan kemanusiaan (keadilan humanitas dan humaniter): adil menurut pandangan dan perasaan manusia yang beradab,
3. keadilan kemasyarakatan: adil menurut budaya dan kepentingan masyarakat lingkungan yang bersangkutan.

Pengertian keadilan bagi pejabat administrasi di Indonesia akan bersifat paduan daripada:

1. keadilan legalitas: adil menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
2. keadilan kemanusiaan: adil menurut pandangan dan perasaan manusia yang beradab (berpikir wajar atau normal),
3. keadilan kemasyarakatan: adil menurut budaya dan kepentingan masyarakat lingkungan yang bersangkutan,
4. keadilan kenegaraan: adil menurut politik (strategi + policy) pemerintah yang berlaku.

Pejabat yustisi pada prinsipnya hanya terikat pada keadilan yuridis, artinya adil menurut hukum, adil menurut putusan (*vonnis, verdict*) hakim. Hakim pada prinsipnya tidak terikat pada *policy* pemerintah. Sebaliknya, *policy* pemerintah tidak boleh melawan hukum.

Hakim di dalam negara hukum (*rechtsstaat*) adalah satu-satunya pejabat negara yang dianggap mampu sehingga diberi tugas dan wewenang untuk “menetapkan hukum” yang berlaku bagi suatu kasus, kasus posisi, atau perkara yang dihadapkan kepadanya.

Hakim pada prinsipnya tidak terikat pada politik (strategi dan *policy*) pemerintah karena pemerintah (negara, daerah, dan sebagainya) bisa melanggar hukum, dan karenanya pemerintah harus bisa dihukum oleh hakim. Pejabat pemerintah yang dianggap oleh hakim tidak berlaku adil menurut hukum harus dapat ditindak. Lain halnya dengan para pejabat administrasi negara.

Para pejabat pemerintah (administrasi negara) pada prinsipnya adalah para petugas pelaksana *policy-policy*, kehendak, dan keputusan pemerintah. Walaupun para pejabat administrasi negara wajib berlaku adil terhadap para warga atau badan masyarakat, yang harus dilayani dari segi keadilan legalitas, keadilan kemanusiaan, dan keadilan kemasyarakatan, mereka terikat pada dan tidak boleh melanggar atau bertentangan dengan politik (strategi dan *policy*) pemerintah yang berlaku terhadap urusan dan tugasnya. Rasa keadilan pejabat pemerintah yang bersifat pribadi, bila tidak ada jalan lain (*diskresi, freies Ermessen*) harus mengalah kepada *policy* pemerintah. Dengan perkataan lain:

1. pejabat pemerintah adalah penegak utama dari wibawa dan kekuasaan negara,
2. pejabat yustisi (terutama hakim) adalah penegak utama dari asas negara hukum.

4. Organisasi Administrasi Peradilan

Administrasi peradilan di tiap negara dibangun sesuai dengan tujuan hukumnya.

Oleh sebab itu, Undang-Undang Dasar dan berbagai undang-undang harus jelas dan tegas mengenai tujuan atau fungsi hukum yang hendak ditegakkan, disertai dengan penegasan tentang instansi atau aparat yang berwajib dan bertanggung jawab atas penyelenggaraannya.

Sebagaimana diketahui, hukum itu bermacam-macam menurut bidang dan subjek hukumnya. Selain itu, setiap hukum mempunyai

beberapa tujuan atau fungsi, bergantung pada materi atau bidang apa yang diatur atau dicakup, sehingga pengertian “adil” itu relatif kepada bidang atau materi hukum yang bersangkutan.

Adil jika setiap kali “apa yang menjadi tujuan hukum” yang bersangkutan telah dicapai melalui keputusan (*beschikking*) atau putusan (*vonnis*) dari pejabat yang berwenang dan berwajib. Dengan terkaitnya pengertian “adil” kepada yang menjadi tujuan atau fungsi hukum yang bersangkutan, organisasi administrasi peradilan itu menjadi sangat kompleks, artinya:

1. ada organisasi peradilan hukum modern,
2. ada organisasi peradilan hukum nonmodern.

Selain itu, masih ada perbedaan antara:

1. organisasi peradilan umum,
2. organisasi peradilan administrasi negara,
3. organisasi peradilan khusus,
4. organisasi peradilan adat,
5. organisasi peradilan agama.

Dengan perkataan lain, pengertian “adil” di dalam praktik selalu bersifat relatif, bergantung pada tujuan hukum yang dikejar dan jenis hukum menurut bidang atau materi hukum masing-masing.

Di dalam konteks pandangan tersebut, kita melihat adanya dua pengertian hukum, yakni:

1. pengertian hukum di dalam rangka asas negara hukum. Dalam pengertian ini hukum merupakan kekuasaan dan kekuatan tertinggi yang membawahi semuanya, termasuk membawahi negara;
2. pengertian hukum di dalam rangka hukum yang berlaku sah. Hukum yang berlaku sah atau hukum positif adalah hukum yang dicipta oleh negara sebagai organisasi bangsa dan masyarakat politik, tempat negara berperan sebagai pencipta atau peresmi daripada hukum yang berlaku.

Dalam arti dan pengertian hukum yang pertama, penegaknya adalah hakim. Oleh sebab itu, *kedudukan hakim harus bebas dan independen* pada saat berfungsi sebagai hakim di pengadilannya,

walaupun hakim diangkat oleh pemerintah dan badan pengadilannya dibentuk oleh pemerintah. Di luar pengadilan, dia berkedudukan sebagai pejabat pemerintah biasa (bilamana misalnya berdinastikan dalam muspida) atau sebagai warga masyarakat biasa di dalam kehidupan kemanusiaan sehari-hari.

Dalam arti dan pengertian yang kedua, penegaknya adalah semua pejabat pemerintah, menurut tugas, wewenang, dan kewajiban di bidang masing-masing. Seperti telah disinggung di atas, di Indonesia terdapat beberapa macam atau kategori hukum yang mempunyai tujuan dan pengertian "keadilan" masing-masing, yakni:

- a. Hukum Modern:
 1. Hukum Konstitusi Negara (Hukum Tata Negara),
 2. Hukum Administrasi Negara Umum,
 3. Hukum Administrasi Negara Khusus:
 - a) Hukum Administrasi Keuangan Negara,
 - b) Hukum Administrasi Kepegawaian Negara,
 - c) Hukum Administrasi Harta Benda Negara,
 - d) Hukum Administrasi Kearsipan Negara, dan seterusnya.
 4. Hukum Perundang-undangan Khusus:
 - a) Hukum Pidana Modern (KUHP),
 - b) Hukum Perdata Barat (B.W., KUH Perdata),
 - c) Hukum Dagang (WvK, KUHD),
 - d) Hukum Agraria,
 - e) Hukum Pertambangan, dan seterusnya.
- b. Hukum Nonmodern:
 1. Hukum adat,
 2. Hukum agama.
- c. Hukum antargolongan hukum (hukum intergentil).
- d. Hukum Internasional.

Karena terdapat perbedaan yang cukup besar dalam pengertian "keadilan" menurut golongan atau kategori hukum tersebut, dalam organisasi peradilan di Indonesia dapat dilihat adanya lima macam organisasi peradilan.

1. Organisasi Peradilan Umum

Administrator organisasi peradilan umum dari segi penyelenggaraan adalah Menteri Kehakiman. Administrator Organisasi Peradilan Umum dari segi mutu hakim dan mutu putusan adalah Ketua Mahkamah Agung.

Organisasi Peradilan Umum ini terdiri atas:

- a. Pengadilan-pengadilan Negeri;
- b. Pengadilan-pengadilan Tinggi,
- c. Mahkamah Agung.

Peradilan Umum terdiri atas:

- a. Peradilan Pidana,
- b. Peradilan Perdata,
- c. Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan Umum dijalankan oleh hakim-hakim Umum, yakni:

- a. Hakim Negeri pada tingkat Pengadilan Negeri,
- b. Hakim Tinggi pada tingkat Pengadilan Tinggi, dan
- c. Hakim Agung pada Mahkamah Agung.

Hakim Umum adalah hakim yang pada prinsipnya berwenang menangani perkara yuridis dari jenis mana pun. Administrator dan penanggung jawab organisasi peradilan umum dari segi:

- a. mutu hakim,
- b. mutu putusan-putusan hakim,
- c. kesatuan hukum, adalah Ketua Mahkamah Agung.

Administrator dan penanggung jawab dari organisasi peradilan umum dari segi:

- a. pembelanjaan dan pembiayaan badan-badan pengadilan umum,
- b. urusan kepegawaian dan kesejahteraannya (perumahan, dan sebagainya),
- c. pengaturan tata tertib dan keamanan,
- d. penerbitan dan cetakan-cetakan, adalah Menteri Kehakiman.

Putusan-putusan Hakim Peradilan Umum yang sudah dieksekusi wajib dilaksanakan dan dijalankan oleh para pejabat pemerintah yang bersangkutan: Panitera, Juru Sita, Jaksa,

Polisi (POLRI), LP (Lembaga Pemasyarakatan), Departemen Keuangan (Denda, Klaim ganti rugi, dan sebagainya). Pelaksanaan Putusan-putusan Hakim Peradilan Umum tersebut memerlukan administrasi, organisasi, manajemen, operasi, dan tata usaha yang tidak sedikit masalahnya.

Tata cara fungsional dan operasional Organisasi Peradilan Umum terdapat dalam hukum acara masing-masing, terutama hukum acara pidana dan hukum acara perdata, ditambah dengan berbagai peraturan Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman. Dalam hal pidana, masih ada peraturan-peraturan Jaksa Agung dan Kepala Kepolisian Negara (KAPOLRI). Salah satu masalah utamanya adalah masalah organisasi dan manajemen kehukumacaraan.

2. *Organisasi Peradilan Agama*

Yang ada sekarang adalah Organisasi Peradilan Agama Islam yang berada dalam lingkungan Departemen Agama. Administrator Organisasi Peradilan Agama adalah Menteri Agama. Dalam Undang Undang mengenai Peradilan Agama Islam ditetapkan *apa* yang menjadi *objek* hukum Islam dan *siapa* yang menjadi *subjek* hukum Islam di Indonesia.

Administrator dan penanggung jawab daripada organisasi peradilan agama adalah Menteri Agama. Yang masih perlu diatur lebih lanjut antara lain, hubungan antara Peradilan Agama dan Majelis Ulama Islam (MUI) yang bertanggung jawab atas penegakan kesatuan ajaran Islam di Indonesia. Pada agama mana pun selalu terdapat tiga unsur:

1. Ajaran inti
Ajaran inti di dunia ini sama menurut agama masing-masing.
2. Praktik terapan.
Praktik ibadah ini berbeda-beda, menurut mazhab, sekte, dan sebagainya.
3. Kebudayaan umat agama
Kebudayaan umat agama berbeda-beda, dan kebanyakan berbeda menurut keadaan etnik (suku bangsa, daerah, dan sebagainya).

Demikianlah, sifat dan keadaan umat Islam di Indonesia berbeda dari di negara-negara lain. Apalagi negara Indonesia

adalah negara Pancasila, yang agama Islam tidak merupakan agama negara, seperti di Malaysia atau Mesir. Di balik itu, keadaan masyarakat dan umat Islam di Indonesia berkembang begitu cepat sehingga perlu adanya pengendalian yang efektif terhadap penyesuaian, ijma, dan sebagainya, guna mencegah kekacauan dan kegelisahan. Sebagai negara Pancasila, harus dicegah jangan sampai Peradilan Agama Islam dalam putusan-putusannya merugikan umat agama yang lain yang sah.

3. *Organisasi Peradilan Adat*

Yang dapat bertindak sebagai hakim adat murni pada waktu ini pada prinsipnya adalah kepala desa yang mempunyai masyarakat hukum adat karena tidak semua desa di Indonesia mempunyai masyarakat hukum adat.

Peradilan adat diatur oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I masing-masing menurut peraturan dan petunjuk yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Administrator dan penanggung jawab dari organisasi peradilan adat sehari-hari adalah camat kepala wilayah.

4. *Organisasi Peradilan Administrasi Negara*

Semua Pejabat Pemerintah berwajib dan berwenang menjalankan peradilan (mencari penyelesaian dari suatu sengketa secara seadil-adilnya menurut *policy* pemerintah, norma, kriteria, dan kondisi yang berlaku) terhadap keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan pejabat-pejabat bawahannya, yang diprotes atau diadukan oleh warga masyarakat, badan masyarakat, atau rekan pejabat instansi pemerintah lainnya yang bersangkutan. Dalam hal atau urusan tertentu, penanganan sengketanya dapat atau wajib diserahkan kepada panitia, lembaga, dewan, atau badan yang khusus, misalnya badan arbitrase. Administrator dan penanggung jawab badan-badan atau lembaga-lembaga urusan peradilan administrasi negara khusus tersebut di atas adalah menteri yang bersangkutan.

5. *Organisasi Peradilan Khusus*

Yang termasuk peradilan khusus adalah:

- a. Peradilan Militer,
- b. Peradilan Perkara Subversi.

Administrator dan penanggung jawab dari organisasi peradilan militer adalah Menteri Pertahanan.

Dengan adanya kategori-hukum dan organisasi-peradilan yang bermaeam-macam tersebut, diperlukan pejabat-pejabat yang terdidik cukup luas, baik dalam hukum materiil maupun hukum formal, ditambah dengan pendidikan administrasi dan manajemen yang cukup sesuai dengan tugas dan jabatan masing-masing.

Selain itu, para pejabat tersebut harus cukup terjamin keadaannya, baik dalam arti status (hak, wewenang, dan kewajiban) maupun dalam arti kondisi kerjanya (gaji, perumahan, asuransi, kesehatan, dan sebagainya) agar mereka mampu menjalankan administrasi peradilan secara efektif.

Masalah-masalah hukum dan keadilan masyarakat kian lama kian kompleks, baik dalam arti sifat kualitatifnya, kebutuhan organisasionalnya, maupun isinya (materinya). Jika kenyataan tersebut tidak disadari, dan tidak diambil langkah atau upaya yang cukup untuk menampung perkembangan tersebut di atas, akan timbul kekisruhan di dalam bidang hukum dan keamanan.

Kita mengetahui, bahwa di bidang pidana, misalnya, tujuan hukum pidana yang utama adalah *kepastian hukum*, sebagaimana prinsip hukum yang tertera pada Pasal 1, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan, bahwa “tiada orang boleh dihukum tanpa adanya ketentuan undang-undang yang sah yang mengatakan sebelumnya, bahwa perbuatan yang dilakukannya merupakan tindak pidana sehingga dapat dihukum”.

Selain itu, masih banyak prinsip hukum yang terdapat, misalnya, dalam pasal-pasal Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang mencegah adanya atau bertindak terhadap perbuatan-perbuatan sewenang-wenang, terutama dari para pejabat kepolisian.

Salah satu undang-undang yang ingin menegakkan keadilan sosial, yang saat ini belum mendapat perhatian pelaksanaannya adalah, misalnya Undang-undang Anti Riba (Woeker Ordonnantie 1938) yang bermaksud mencegah

adanya praktik-praktik pemerasan oleh para pelepas uang (yang dapat diberi izin berdasarkan *Geldschie-tersordonnantie* 1927) dan lembaga-lembaga kredit pada umumnya.

Bunga pinjaman yang diperkenankan oleh undang-undang tersebut, dan hingga kini menjadi pegangan hakim pengadilan perdata pada umumnya di dalam perkara-perkara utang-piutang adalah 6% (enam persen) setahun maksimal.

Jadi, jelas bahwa administrasi peradilan pada pokoknya adalah administrasi negara yang bersifat tata penyelenggaraan ketentuan undang-undang yang hendak mencapai atau menegakkan keadilan.

Dengan adanya kewajiban berlaku adil bagi para pejabat penguasa atau pejabat pemerintah pada umumnya, fungsi administrasi peradilan itu sebenarnya merupakan bagian integral fungsi setiap pejabat administrasi negara.

5. Politik dan Administrasi Peradilan

Politik peradilan atau strategi dan *policy* peradilan, sangat menentukan efektivitas dan efisiensi administrasi peradilan.

Kaiser Napoleon Bonaparte memerintahkan kodifikasi hukum Prancis pada awal abad ke-19 dalam rangka strategi pemerintahan dan peradilan untuk waktu jangka panjang dan untuk wilayah kekuasaan yang luas, yang dihuni oleh populasi kaula yang berjumlah besar, terdiri atas berbagai suku, bangsa, dan agama, sehingga pemerintah Prancis akan menghadapi persengketaan hukum yang beragam menurut jenis, kebangsaan subjek, lokasi, luas, dan bobotnya. Code Penal (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), Code Civil (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), Code de Commerce (Kitab Undang-Undang Hukum Dagang), Code de procedure civile (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata), dan Code d' instruction criminelle (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) yang telah diciptakan, hingga sekarang masih banyak ditiru dan berlaku di banyak negara Eropa dan Jepang. Napoleon memandang Code Napoleon, kode-kode yang telah berhasil diciptakannya, sebagai kemenangannya (*ma vrai gloire*) yang sejati dan abadi bagi kepentingan dunia beradab.

Di Indonesia pun masih ada Kitab Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata gaya napoleonik yang dibawa oleh Belanda dan masih berlaku hingga sekarang.

Inggris (bangsa Anglo-Sakson) lebih suka pada strategi pemerintahan yang gesit dan pragmatis, “diambil pokok-pokoknya”, sehingga tidak suka kodifikasi hukum. Inggris lebih suka pada adanya Korps Hakim yang berkepribadian luhur, berpengetahuan luas dan tinggi, serta jiwa integritas yang kukuh, daripada kode hukum yang bagus dan lengkap.

Dari uraian di atas, strategi sistem peradilan tidak bisa terlepas dari strategi pemerintahan. Strategi pemerintahan tidak bisa terlepas dari keadaan geopolitik negara, sedangkan organisasi administrasi peradilan Indonesia sudah pasti harus merupakan wahana dan kereta strategi dan *policy* pemerintahan tersebut.

Masyarakat Indonesia menghendaki adanya peradilan di segala bidang persoalan hukum yang cepat, mudah, dekat, dan murah. Untuk memenuhi permintaan atau harapan masyarakat tersebut, dipergunakan berbagai macam dan bentuk badan atau lembaga peradilan, mulai dari yang sangat sederhana sampai yang sangat canggih penyelenggaraannya. Persoalan yang sederhana harus dapat diselesaikan secara sederhana, murah, cepat, dan mudah pula. Persoalan yang berat memerlukan bentuk dan cara penyelesaian yang teliti, canggih, dan mahal dengan prinsip bahwa biaya peradilannya tidak menjadi beban rakyat pembayar pajak.

Hal tersebut membawa konsekuensi perlunya dibentuk berbagai ragam, dan tingkat badan-badan peradilan yang ribuan jumlahnya di seluruh wilayah Republik Indonesia, baik yang tetap (permanen), standing (menurut kebutuhan), insidental, darurat, stasioner maupun yang *ambulant* (bergerak, keliling).

Untuk peradilan perkara, masalah, atau kasus yang tidak murni hukum pidana, hukum perdata, atau hukum administrasi negara, melainkan bersifat *hukum sangat spesialis*, misalnya menyangkut bisnis perasuransian, bisnis ketelevisian, bisnis *shopping centres*, bisnis supermarket, bisnis perbankan, bisnis bursa modal dan uang, bisnis persuratkabaran atau permajalahan, hak paten (hukum milik industrial) atau hak pengarang (hukum milik intelektual), bisnis undian, sayembara, *sweepstake* sepakbola,

balapan kuda, dan sebagainya, harus dibentuk tribunal dengan hakim khusus yang direkrut (diambil) dari kalangan niagawan atau advokat atau konsultan hukum yang sangat berpengalaman dan ahli di bidang bisnis yang bersangkutan.

Tribunal ini bukan merupakan badan pengadilan yang menjatuhkan vonis (putusan hukuman) seperti Pengadilan Negeri, juga bukan merupakan badan arbitrase, melainkan Badan Peradilan Keahlian yang dengan putusannya (kesimpulannya, deklarasinya, konstatasinya) memberi semacam *advis* atau *rekomendasi* kepada pemerintah (pejabat penguasa yang bersangkutan) apa yang patut atau harus diperbuat oleh pemerintah dengan usaha bisnis, proyek, usulan proyek, dan sebagainya, yang diprotes atau dihebohkan oleh kalangan masyarakat yang bersangkutan.

Putusan tribunal wajib diterima dan dilaksanakan oleh pejabat penguasa (pemberi izin, lisensi, permit, atau konsesi) yang bersangkutan bila tidak ada keberatan pemerintah yang bersifat politik negara atau menyangkut keamanan negara.

Putusan tribunal, begitu pula keberatan pemerintah terhadap putusan tribunal tersebut jika ada, wajib diumumkan seluas-luasnya di kalangan masyarakat yang bersangkutan. Putusan tribunal oleh pejabat penguasa tersebut bisa berbentuk pencabutan izin keseluruhan atau sebagian, penolakan surat permohonan atau usulan proyek, keikutsertaan pemerintah ke dalam usaha, dan sebagainya.

Tiap badan atau lembaga peradilan tersebut memerlukan administrasi (organisasi, manajemen, dan tata usaha) yang merupakan bagian dari administrasi negara dan harus dijalankan dengan sebaik-baiknya menurut ukuran teknis, efektivitas, efisiensi, yuridikitas, moralitas, dan etika.

Mengembangkan administrasi peradilan Indonesia yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara efektif dan memuaskan memang tidak mudah. Untuk itu, diperlukan:

1. politik (strategi + *policy*) peradilan yang jelas,
2. jaringan (*network*) perundang-undangan dan peraturan perundangan-undangan yang memadai (adekuat),

3. jaringan badan-badan dan lembaga-lembaga peradilan yang mempermudah para warga dan badan masyarakat memperoleh penyelesaian perkara atau persoalan hukumnya secara memuaskan,
4. sistem pembiayaan administrasi peradilan yang tidak menjadi beban rakyat (*tax payer's money*),
5. sistem pendidikan dan latihan pejabat-pejabat peradilan yang berencana, berprogram, dan diselenggarakan dengan baik,
6. korps pejabat-pejabat peradilan yang dapat diandalkan dan dibanggakan,
7. filsafat hukum dan keadilan yang sesuai.

E. Administrasi Hubungan Luar Negeri

1. Pandangan Umum

Administrasi hubungan luar negeri merupakan bagian dari administrasi negara yang kian penting artinya bagi kemajuan kehidupan bangsa dan negara kita. Menurut kenyataan sejarah peradaban dan kebudayaan dunia, semua kemajuan bangsa dan negara datang dari luar, baik berupa ekspor barang-barang materiil dan immateriil (jasa-jasa, seni, informasi) kita ke luar negeri, maupun berupa impor unsur-unsur budaya, pengetahuan dan teknologi baru bagi bangsa dan negara lain yang lebih maju dari kita, sebagai gantinya.

Jika kita telah mengetahui bahwa hubungan luar negeri itu penting dan sangat bermanfaat, masalah yang menentukan adalah "*Bagaimana kita harus mengadministrasi hubungan-hubungan luar negeri. tersebut agar benar-benar bermanfaat bagi bangsa dan negara kita?*" Hal ini karena sesuatu yang bermanfaat jika tidak diurus dengan baik bisa berbalik menjadi malapetaka.

Timbul masalah "administrasi hubungan luar negeri" yang menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah. Tujuannya membuat bangsa dan negara kita menarik keuntungan atau manfaat yang sebesar-besarnya dari hubungan luar negeri tersebut.

Administrasi hubungan luar negeri yang baik memerlukan beberapa syarat-syarat secara materiil (substansial) cukup berat karena kita harus berhubungan dengan orang-orang, pejabat dari bangsa atau negara-negara maju yang secara administratif cara berpikir serta cara bekerjanya sudah sangat canggih dibandingkan dengan cara berpikir dan bekerja di Indonesia yang di mata mereka masih simpel dan sederhana sekali, sehingga tidak dapat mengimbangi kecepatan bekerja mereka.

Orang dan pejabat-pejabat dari bangsa dan negara maju berpikir dan bekerja menurut sistem dan prosedur yang memerlukan disiplin peraturan, disiplin metodika, dan disiplin waktu yang sangat ketat, sehingga sering terlambat (sudah melampaui *dead-line*) menanggapi permintaan mereka. Jadi, di dalam administrasi hubungan luar negeri diperlukan pejabat-pejabat manajer dan staf yang mampu berpikir secara administratif, rapi, teliti, dan gesit, untuk mengimbangi irama dan tempo bekerja mereka.

Secara sederhana, syarat-syarat yang diperlukan untuk tujuan di atas adalah sebagai berikut.

1. *Strategi dan policy* hubungan luar negeri yang jelas dan tegas, yang berpangkal pada filsafat yang tepat dan *planning* yang rapi. Dari pihak Indonesia harus mengetahui secara jelas dan tegas apa yang dikehendaki dan mengapa. Sebagian dari alasan kita, yang dianggap rahasia nasional, tidak perlu mereka ketahui. Pada umumnya mereka cerdas, sehingga dapat menduga apa yang kita kehendaki sebenarnya. Hal itu tidak menjadi soal asalkan mereka tidak mengetahuinya dari kita secara formal yang dapat mereka pergunakan untuk memukul kita. Strategi dan *policy* nasional mengenai hubungan luar negeri tersebut secara garis besar harus dituang ke dalam Undang-undang agar diketahui oleh semua anggota pimpinan negara dan masyarakat yang bersangkutan dan yang bertanggung jawab. Strategi dan *policy* pemerintah yang bersifat prinsipiell dituang ke dalam Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, atau Keputusan Menteri yang bersangkutan setelah berunding dengan Menteri Luar Negeri dan Kepala Badan Koordinasi Intelejen Negara (Bakin).

2. *Organisasi* (aparatur dan aparat) yang jelas dan tegas struktur dan mekanismenya untuk melakukan serta menjalankan fungsi-fungsi hubungan luar negeri tersebut sebaik-baiknya, artinya secara disiplin peraturan, secara disiplin waktu, secara disiplin tenaga manusia dan nonmanusia, dan secara disiplin biaya yang telah ditetapkan. Organisasi induk dan utama dari administrasi hubungan luar negeri adalah departemen Luar Negeri. Selanjutnya, di Sekretariat Negara, dan setiap Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND), Markas Besar Angkatan-angkatan Perang dan POLRI, instansi, lembaga, universitas negeri, dan di kantor gubernur kepala daerah, terdapat unit-unit organisasi hubungan luar negeri masing-masing, yang harus berhubungan erat dan kontinu dengan unit-unit Departemen Luar Negeri yang bersangkutan.
3. *Sistem informasi* yang relevan dengan hubungan luar negeri yang efisien di tiap departemen dan lembaga pemerintah yang cukup besar peranannya di bidang hubungan luar negeri. Sistem informasi ini terdiri atas:
 - a. sistem informasi konfidensial,
 - b. sistem informasi ketatausahaan,
 - c. sistem informasi manajemen.

Setiap sistem informasi mengenai hubungan luar negeri terdapat pusat-pusat informasi (*information centres*), jaringan-jaringan informasi (*information networks*) untuk penanganan data dan informasi yang memerlukan kerja sama erat dan kontinu, jaringan-jaringan komunikasi (*communication networks*), dan sistem pengamanan informasi (*information security system*). Di tiap departemen dan instansi (militer, sipil, ilmiah) terdapat pusat informasi yang mengendalikan sistem informasi masing-masing. Dengan adanya komputer, koordinasi, dan kerja sama antara sistem-sistem informasi tersebut dapat dilakukan secara lebih mudah dibandingkan pada zaman dulu.

4. *Sistem manajemen*, meso dan mikro, yang jelas struktur dan mekanismenya bagi setiap pejabat yang terlibat di dalam manajemen dari kegiatan atau proses hubungan luar negeri pada umumnya.

Manual-manual organisasi, organigram, buku-buku instruksi, sistem dan prosedur, dan sebagainya, harus lengkap, dipahami, dan dipergunakan oleh semua pejabat yang bersangkutan dalam proses manajemen luar negeri. Seperti telah diuraikan di atas, urusan dan permasalahan dalam hubungan luar negeri sangat kompleks bila dibandingkan dengan hubungan dalam negeri karena kita menghadapi perjumpaan antara pihak-pihak (orang-orang) yang sering sudah sangat canggih cara berpikir dan cara bekerjanya. Kepentingan pun sering sangat berbeda dari kita. Demikian pula, kebudayaan dan budayanya. Mereka berbeda kebudayaan politik, berbeda kebudayaan ekonomi, dan berbeda kebudayaan hukum dengan kita.

Sistem manajemen yang efektif (cocok) sangat diperlukan karena kita menghadapi urusan-urusan yang berbeda sifat:

1. pihak atau orang Barat menghendaki kita berpegang kepada apa yang telah disepakati secara formal, yang sudah tertulis dalam surat, akta, nota, perjanjian, dan sebagainya. Jika kita menghendaki perubahan, kita harus merundingkan sebelumnya;
2. pihak atau orang non-Barat sering menghendaki kita berpedoman kepada apa yang telah disepakati bersama karena keadaan mereka sendiri pada umumnya tidak menentu, seperti keadaan kita. Jadi, fleksibilitas sangat perlu: ada keuntungannya, ada kerugiannya, bergantung pada kemampuan manajemen kita.

Dengan demikian, sistem dan kemampuan manajemen yang diperlukan berbeda menurut pihak bangsa atau negara yang kita hadapi. Oleh sebab itu, pejabat manajer yang diserahi tugas hubungan luar negeri harus seorang yang berpendidikan dan berpengalaman-pergaulan cukup luas, cerdas, gesit, teliti, disiplin, dan mempunyai integritas tinggi.

Perbedaan antara kebudayaan politik, kebudayaan ekonomi, dan kebudayaan hukum mereka dengan kita, seperti telah dikemukakan di atas, sering kurang dipahami oleh pejabat-pejabat pelaksana kita, terutama yang tidak menguasai bahasa asing secara cukup. Budaya kita sering terlampau santai dibandingkan dengan pihak luar negeri.

5. *Pola dan sistem operasi yang jelas dan tegas*

Kerjasama koordinasi dan harmoni di dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pekerjaan masing-masing di antara para pejabat yang bersangkutan hanya mungkin bila pola dan sistem operasinya jelas. Dengan demikian, pola dan sistem operasi hubungan luar negeri yang telah ditetapkan untuk setiap urusan luar negeri dapat diterapkan dan ditaati oleh semua yang bersangkutan. Para pejabat yang bertugas dalam administrasi hubungan luar negeri harus mampu bekerja sama secara *zakelijk* dan benar pada waktu menghadapi pihak luar negeri. Pihak luar negeri tidak boleh mengetahui apabila para pejabat kita sedang berselisih paham. Dengan berpegang teguh pada suatu pola dan sistem operasi yang jelas dan teguh, kesimpangsiuran apa pun dapat dihindari.

6. *Sistem budgeting dan financing yang efektif.* Kegiatan-kegiatan hubungan luar negeri memerlukan biaya, yang selain harus cukup jumlahnya, juga harus tepat waktu dan cara pemakaiannya. Jika tidak demikian, kesempatan yang ada akan dimanfaatkan oleh pihak sana atau pihak lain. Sistem *budgeting* dan *financing* merupakan bagian yang vital dari administrasi mana pun, terutama administrasi hubungan luar negeri, lebih-lebih bila menghadapi orang atau pejabat dari bangsa atau negara yang sudah maju, ketika segala sesuatunya sudah direncanakan, diprogram, dan dikalkulasikan secara mendetail.

7. *Sistem pengembangan personal, atau sistem pengembangan sumber daya manusia yang efektif.*

Di atas telah dikemukakan, bahwa administrasi hubungan luar negeri memerlukan tenaga pejabat yang harus selalu mampu menjalankan tugas dan kewajibannya, menghadapi pihak-pihak yang sudah berpikir dan bekerja secara cangguh, dan menghadapi situasi serta keadaan dunia yang terus berubah dengan cepat sekali. Banyak masalah dan tantangan baru yang timbul secara bertubi-tubi, yang harus secepatnya mendapat tanggapan.

Tidak ada jalan lain bagi kita untuk menghadapi situasi demikian daripada mengadakan acara-acara dan program-program *briefing*, *coaching*, *pendidikan*, dan *latihan* secara teratur,

sistematis, skematis dan terus-menerus kepada para pejabat yang relevan, agar mereka tidak ketinggalan zaman, dan tidak frustrasi. Tidak sedikit pejabat hubungan luar negeri yang mengalami stres (tegang jiwa) karena pengetahuan dan kemampuannya tidak ditingkatkan secara teratur.

Apa yang saya amati di negara-negara maju, adalah pejabat-pejabatnya, baik di kalangan pemerintahan maupun swasta, minimal tiga jam dalam seminggu mendapatkan *briefing* atau kursus mengenai perubahan-pembalihan situasi dan kondisi yang telah terjadi, dan *policy* apa yang telah ditetapkan oleh pimpinan untuk menghadapinya. Minimal sekali dalam setahun, mereka dikirim untuk mengikuti seminar atau diskusi sehari atau dua hari dengan misi tertentu yang diselenggarakan oleh departemen, lembaga, asosiasi atau perhimpunan profesi atau bisnis atau kedinasan.

Dengan demikian, hanya dengan administrasi hubungan luar negeri yang cukup efektif kita dapat menarik manfaat dari hubungan-hubungan kita dengan pihak luar negeri.

Jika administrasi hubungan luar negeri tidak efektif, kita yang akan dimanfaatkan dan dirugikan oleh pihak luar negeri karena hubungan luar negeri itu selalu berlangsung secara keras dan *zakelijk*. Tidak ada ampun bagi pihak yang lalai, lamban, atau lemah sikap.

Pihak luar negeri tidak akan memerhatikan kepentingan Indonesia, setiap negara atau pihak akan dan harus memerhatikan kepentingan masing-masing. Atas dasar sikap itulah, kerjasama dan hubungan dengan luar negeri dilakukan.

Yang perlu kita ingat adalah hubungan kita dengan negara-negara dan bangsa-bangsa lain sejak dulu selalu bersifat politik, artinya untuk meningkatkan kekuatan, kemampuan, pengaruh, atau kekuasaan bangsa dan negara kita, kita jangan sampai kalah dalam derap kemajuan di segala bidang dengan bangsa dan negara lain.

Setiap bangsa dan negara bersikap demikian. Tidak ada "baik hati" atau "kasihan" dalam hubungan luar negeri. Semua bangsa dan negara memakai perhitungan politik kekuatan dan kekuasaan

masing-masing. Politik luar negeri yang memakai sarana-sarana halus, perundingan, negosiasi, dan sebagainya disebut diplomasi. Politik luar negeri yang mempergunakan sarana-sarana paksaan, intimidasi, dan sebagainya, disebut perang.

Pada masa kini, hubungan luar negeri antara bangsa dan negara satu sama lain makin lama kian bersifat politik bisnis komersial, tidak lagi bersifat politik ideologis. Walaupun demikian, praktik-praktik pembentukan persekutuan, blok, persemakmuran bersama (*commonwealth*), dan sebagainya, masih tetap berlangsung seperti di abad-abad terdahulu.

Hal ini karena tidak ada bangsa atau negara, apalagi yang kecil, yang bisa bertahan sendirian. Hal itu sudah merupakan "hukum alam". Akan tetapi, setiap bangsa dan negara akan selalu waspada dengan siapa hendak berkawan atau bersahabat.

Sekelompok bangsa dan negara Eropa Barat sekarang sedang mengembangkan masyarakat Eropa, *Eropean Community* dengan titik berat pada sifat *European Economic Community* (EEC). Kesulitannya banyak karena bangsa dan negara anggotanya memiliki perbedaan latar belakang historis, mentalitas, temperamen, dan agama, serta tingkat kemajuan intelektual, berbeda kaitan jaringan politik dengan negara-negara lain di dunia, dan sebagainya.

Di Asia Tenggara mengembangkan persekutuan serupa, yakni ASEAN (Association of South East Asian Nations).

Dalam rangka pandangan politik-bisnis-komersial tersebut, sangat menarik apa yang secara terbuka telah diucapkan, lebih dari lima belas tahun yang lalu, oleh *Kanselir* (Perdana Menteri) Jerman Barat pada waktu itu, yakni Profesor Erhard, bahwa "*Politik ist um Geld zu verdienen, und nicht um Geld zu verlieren*" (Politik itu untuk mendapatkan uang, tidak untuk kehilangan uang).

Sebenarnya, semua negara berpendirian demikian, bukan hanya Jerman Barat, apalagi Inggris, Amerika Serikat, dan Jepang. Semua hubungan luar negeri, apa pun bidangnya, selalu bersifat politik-bisnis-komersial, secara langsung ataupun tidak langsung.

Apakah hubungan luar negeri itu mengenai politik murni (permainan kekuasaan dan kekuatan), mengenai ekonomi, teknologi, kebudayaan, pendidikan, agama, bahasa, atau (apalagi) perdagangan, semua bersifat politik-bisnis-komersial, secara terang-terangan atau secara terselubung atau secara tidak langsung.

Oleh sebab itu, semua pejabat pemerintah yang bersangkutan dengan tugas administrasi hubungan luar negeri ini harus selalu peka terhadap segi-segi politik-bisnis-komersial, jangan sampai bangsa dan negara kita dirugikan, dalam arti materiil maupun morel. Untuk itu, semua pejabat administrasi hubungan luar negeri, dari departemen atau instansi mana pun, selain harus berpendidikan cukup, menguasai persoalan dalam dan luar negeri yang relevan dengan urusan dan tugasnya secara adu kuat, menguasai bahasa asing sebanyak-banyaknya secara aktif, juga harus kuat morel nasional, walaupun tidak boleh sofistikis atau berjiwa picik.

2. Jenis-jenis Hubungan Luar Negeri

Seperti telah dikemukakan di atas, administrasi hubungan luar negeri adalah tugas dan tanggung jawab pemerintah, dengan mempergunakan aparatur administrasi hubungan luar negeri yang secara keseluruhan (*over-all*) dikepalai dan dipimpin oleh Presiden.

Hubungan luar negeri mencakup atau terdiri atas sebagai berikut.

1. *Hubungan diplomatik*, yang berpangkal tolak pada pengakuan kedaulatan negara masing-masing dengan segala urusan, hak, dan kewajiban yang menjadi konsekuensi dari pengakuan kedaulatan tersebut. Hubungan diplomatik pada pokoknya merupakan hubungan politik (termasuk pertahanan dan militer) dan hukum, termasuk urusan keimigrasian.

Hubungan diplomatik dijalankan melalui golongan pejabat yang diseleksi, dididik, dan dilatih secara tertentu untuk dijadikan anggota staf atau korps diplomatik. Ada anggota-anggota korps diplomatik yang karier-profesional dan menjadi pegawai tetap dari departemen luar negeri, dan ada pula anggota-anggota korps diplomatik yang profesional dalam bidang urusan tertentu, tetapi nonkarier menurut ukuran departemen luar negeri, sehingga tidak menjadi pegawai tetap departemen luar negeri. Ada pula, biasanya untuk menjadi

duta besar atau konsul jenderal, anggota-anggota korps diplomatik sementara, nonkarier, non-profesional (artinya tidak diseleksi dari usia muda, tidak dididik dan dikembangkan secara khusus dan sistematis) dalam keahlian diplomasi, akan tetapi mempunyai kelebihan, kemampuan politik kenegaraan atau bisnis yang cukup andal.

2. *Hubungan ekonomi*, yang pada pokoknya merupakan hubungan ekonomi moneter beserta urusan dan masalah-masalah yang menjadi konsekuensinya, termasuk urusan perinvestasian modal, pinjaman luar negeri, dan sebagainya.

Dalam hubungan ekonomi ini diperlukan pejabat yang mempunyai kemampuan untuk menghadapi pejabat-pejabat IMF (*International Monetary Fund*), IBRD (*International Bank of Reconstruction and Development*) sekarang: Bank Dunia (*World Bank*), ADB (*Asian Development Bank*), berbagai Komisi Ekonomi dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*), masyarakat Eropa (*European Community*) dulu: masyarakat ekonomi Eropa (*European Economic Community*), dan banyak sekali badan, instansi-instansi, dan assosiasi-assosiasi internasional lain.

3. *Hubungan perdagangan*, menyangkut masalah-masalah ekspor, impor, pergudangan, transportasi, perasuransian, dan sistem pembayaran barang-barang dagangan. Di dalamnya termasuk juga antara lain, masalah tarif untuk pemasukan dan pengeluaran barang dagangan, tarif angkutan, tarif gudang, keagenan, dan masalah perbeacukaan (*duane*), perjanjian mengenai berbagai sertifikat perdagangan (sertifikat asal barang, sertifikat mutu, sertifikat fumigasi, sertifikat uji coba, dan sebagainya), kewajiban asuransi, kewajiban pengadaan garansi, kewajiban pemakaian label peringatan penanganan dan pemakaian barang, dan sebagainya termasuk di dalam rangka hubungan perdagangan luar negeri. Untuk hubungan perdagangan ini diperlukan pejabat-pejabat, baik Pemerintah, BUMN, KADIN maupun swasta, yang berpendidikan cukup tinggi, mempunyai pengalaman pergaulan dan negosiasi bisnis internasional yang cukup banyak untuk memperjuangkan dan memenangkan kepentingan-kepentingan Indonesia, cerdas dan peka terhadap situasi perdagangan internasional di berbagai bagian atau blok dunia.

4. *Hubungan kerja sama di bidang perindustrian, pertambangan, pertanian, reesearch and development, dan teknologi.*

Dalam hubungan ini termasuk, antara lain, urusan metrologi, urusan standardisasi desain produk, urusan standardisasi mutu produk, normalisasi ukuran, standardisasi perawatan dan pemeliharaan, dan masih banyak lagi.

Untuk hubungan ini diperlukan pejabat-pejabat atau tenaga-tenaga pemerintah, BUMN, perguruan tinggi, lembaga ilmiah dan teknologi, maupun badan usaha swasta yang bertingkat pakar (*expert*) dalam bidang yang bersangkutan, cukup berpengalaman dalam pergaulan dan negosiasi bisnis untuk memperjuangkan dan memenangkan kepentingan-kepentingan Indonesia, dapat mempergunakan jasa-jasa konsultan, dan peka terhadap situasi perkembangan teknologi dan bisnis internasional.

5. *Hubungan lalu lintas dan telekomunikasi.* Hubungan ini menyangkut, antara lain:

- a. standardisasi rambu-rambu dan penyesuaian tiap-tiap peraturan lalu lintas darat, air, laut, dan udara, secara internasional;
- b. perjanjian internasional mengenai penomoran kendaraan bermotor, penomoran jalan raya, jembatan, pelabuhan darat (sungai), laut, dan udara, dan sebagainya;
- c. perjanjian internasional tentang dinas meteorologi, frekuensi untuk pemberitaan cuaca, pemberian peringatan bahaya badai, topan, tornado, dan sebagainya;
- d. perjanjian internasional tentang pemakaian frekuensi radio;
- e. perjanjian internasional tentang dinas pos, telepon, telegram, telex, telefax, televisi, dan sebagainya;
- f. perjanjian internasional tentang navigasi kapal laut dan kapal udara niaga dan militer, dan kaitannya;
- g. perjanjian internasional tentang penggunaan satelit ruang angkasa;

Untuk hubungan ini diperlukan pejabat-pejabat pemerintah, BUMN, perguruan tinggi, lembaga-lembaga ilmiah, dan badan-badan usaha swasta yang berpendidikan

cukup tinggi (tingkat pakar), cukup berpengalaman pergaulan dan negosiasi bisnis internasional untuk memperjuangkan kepentingan kita, dan peka terhadap perkembangan situasi internasional.

6. *Hubungan kebudayaan, kesenian, olahraga, pendidikan, dan ilmu pengetahuan.*

Kerja sama di bidang kebudayaan, agama, kesenian, olahraga, pendidikan, pengajaran, dan ilmu pengetahuan, dalam dasawarsa terakhir ini sangat meningkat. Banyak perjanjian internasional dan regional (ASEAN) yang diadakan dan akan diadakan di bidang ini.

Dampak dari hubungan internasional di bidang kebudayaan, agama, kesenian, pendidikan, pengajaran, dan ilmu pengetahuan besar sekali terhadap masyarakat dan kehidupan masyarakat kita, yang tampak sampai di desa-desa adalah, peningkatan hubungan agama, baik agama Islam, Nasrani, Buddha, maupun Hindu.

Dampak hubungan pendidikan akademik dan ilmu pengetahuan tampak sekali di sekolah-sekolah dan di perguruan tinggi. Dengan adanya dampak tersebut, lahir generasi baru yang makin lama makin berbeda satu sama lain dan dari generasi tua, terutama di antara warga generasi tua yang tidak menyempatkan diri untuk mengikuti perubahan budaya yang terjadi, seperti nilai dan norma hidup berubah, pandangan, cita-cita, dan kepercayaan berubah, tingkah laku, bahasa, gaya busana, dan tata krama berubah.

7. *Kepariwisata, perhotelan, kerestoranan, dan hiburan.*

Hubungan luar negeri di bidang kepariwisataan juga kian meningkat. Dampak hubungan kepariwisataan besar sekali, namun di negara kita (1989), dampak tersebut masih belum seberapa dibandingkan dengan Swiss, Belanda, dan sebagainya, yang setiap tahunnya dikunjungi lebih dari 10 (sepuluh) juta orang wisatawan, sedangkan negaranya kecil. Hubungan kepariwisataan menyangkut banyak segi dan persoalan moral, kesusilaan, kesehatan, hukum, keimigrasian, perbeacukaan (duane), kebudayaan, perindustrian,

pertokoan, perhotelan, kerestoranan, transportasi, lalu lintas jalanan, lalu lintas perbankan dan giro, dan keamanan (sekuriti) jiwa-barang-papan hiburan dan penginapan. Pejabat-pejabat dan tenaga-tenaga untuk urusan hubungan luar negeri di bidang kepariwisataan ini harus diseleksi dari lingkungan keluarga yang cukup modern, mempunyai dasar pendidikan yang cukup tinggi, dididik dan dilatih secara khusus, harus menguasai banyak bahasa asing, dan mempunyai pengetahuan yang luas tentang keadaan dan kondisi lalu lintas orang dan barang di dunia internasional. Mereka harus secara teratur dan sistematis diberi kesempatan memperoleh pengalaman di luar negeri, khususnya di negara-negara yang menjadi sumber turis ke Indonesia.

3. **Tingkat dan Bentuk Hubungan Luar Negeri**

Walaupun semua hubungan luar negeri bersifat politik, politik murni ataukah politik khusus (ekonomi, moneter, perdagangan, ketenagakerjaan, kebudayaan, dan sebagainya), tingkat dan bentuk hubungannya berbeda-beda.

Adapun tingkat hubungan luar negeri tersebut dari segi administrasi negara dapat dirinci sebagai berikut.

a. *Hubungan Antar-Negara (State to State)*

Pada tingkat hubungan ini, yang dijadikan dasar adalah kedaulatan (*sovereignty*) negara masing-masing.

Hubungan antarnegara dilakukan pada tingkat diplomatik yang dijalankan oleh anggota-anggota korps diplomaik. Bentuk-bentuk utama hubungan antarnegara adalah:

1. tukar-menukar duta besar,
2. perjanjian antarnegara (bilateral, multilateral),
3. traktat, pakta,
4. pernyataan perang (*declaration of war*).

Para administrator hubungan antarnegara adalah Presiden (Kepala Negara) dan Duta Besar (Kepala Kedutaan Besar Republik Indonesia), di negara berdaulat masing-masing untuk hubungan bilateral, dan pada Perserikatan Bangsa-Bangsa di New York dan di Jenewa untuk hubungan multilateral.

Penempatan seorang duta besar di suatu negara berarti pengakuan terhadap kedaulatan negara tersebut, dengan segala konsekuensinya, sedangkan penempatan duta besar pada Perserikatan Bangsa-Bangsa berarti Negara Republik Indonesia adalah anggota penuh dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) dengan segala konsekuensinya.

Urusan yang menjadi konsekuensi dari hubungan antarnegara perlu di"administrasi" sebaik-baiknya, agar dapat menarik keuntungan dan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kepentingan bangsa dan negara. Administrasi hubungan antarnegara, pada pokoknya berarti administrasi pada urusan kedaulatan negara, artinya kedaulatan negara kita secara efektif diakui, dihormati, dan mempunyai kedudukan yang sehat dan terhormat di tengah-tengah bangsa dan negara lain. Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi mutlak atas negara beserta segala apa yang menjadi isinya,

Di dalam proses pengembangan masyarakat Eropa (*European Community, EC*) masalah kedaulatan merupakan salah satu problema yang sangat pelik karena negara-negara besar dan kuat, seperti Inggris (*United Kingdom, Great Britain*), Prancis, dan Jerman Barat, sebenarnya enggan kehilangan kedaulatannya kepada masyarakat Eropa, walaupun masyarakat Eropa berdaulat jika kelak bisa menjadi Eropa Serikat (*United States of Europe*), bisa menjadi superpower yang hebat. Akan tetapi, administrasi negara Eropa Serikat (yang akan merupakan konfederasi) jauh lebih sulit dari administrasi negara Amerika Serikat (yang merupakan federasi).

Bagi hubungan antara negara kita dengan negara masyarakat Eropa, lebih-lebih setelah tahun 1993, akan jauh lebih kompleks dan sulit dari sekarang, terutama dari segi politik dan ekonomi. Pengembangan hubungan antarprivat pun akan sulit sebab badan-badan privat di negara anggota masyarakat Eropa akan terikat pada undang-undang negaranya yang sudah diintegrasikan atau disesuaikan satu sama lain. Pada 1 Desember 1989, Jerman Barat "terpaksa" harus mewajibkan visa bagi warga negara Indonesia yang hendak memasuki wilayah Jerman Barat, seperti negara-negara anggota masyarakat Eropa yang lain. Mungkin kelak kita

harus menempatkan seorang duta besar di Brussel, ibu kota masyarakat Eropa kelak. Persetujuan bersama yang dicapai dalam hubungan antarnegara adalah *traktat (treaty)*, dan jika bersifat antar beberapa negara *pakta (pact)*.

b. *Hubungan Antar-Pemerintah (Government to Government).*

Dasar tingkat hubungan ini adalah urusan antarpemerintah.

Hubungan antarpemerintah tidak mutlak dilakukan oleh anggota-anggota korps diplomatik, tetapi oleh pejabat-pejabat pemerintah/administrasi negara biasa, dan hanya bila materinya berat politik mereka harus didampingi oleh pejabat-pejabat dari korps diplomatik. Tingkat anggota korps diplomatik yang harus mendampingi tersebut bergantung pada tingkat pihak luar negeri yang dihadapi.

Pada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang setingkat dengan Pemerintah kita adalah Sekretaris Jenderal PBB (setingkat Perdana Menteri) dan para Direktur Jenderal PBB (setingkat Menteri) dari FAO, UNESCO, WHO, dan sebagainya. Hubungan antarpemerintah mengenai urusan-urusan yang bersifat teknis pelaksanaan setelah adanya persetujuan prinsip politik pada tingkat hubungan antarnegara (perjanjian antarnegara, traktat, pakta). Persetujuan bersama dalam hubungan antarpemerintah biasa disebut perjanjian antarpemerintah (*agreement*), dan yang paling banyak adalah di bidang ekonomi dan perdagangan, secara langsung (perjanjian dagang, *trade agreement*) ataupun tidak langsung (perjanjian visa, perjanjian bantuan tenaga ahli, dan sebagainya).

c. *Hubungan antar-Badan Usaha Milik Negara*

Hubungan antara badan usaha milik negara (BUMN) Indonesia dengan pihak luar negeri tidak sedikit. Karena statusnya sebagai badan usaha komersial milik negara serta tugasnya sebagai *agent of development*, semua perjanjian atau persetujuan bersama yang dibuat pada umumnya harus disetujui oleh pemerintah. Persetujuan pemerintah ini diberikan berdasarkan strategi dan *policy* (politik) yang ditetapkan sebelumnya melalui keputusan presiden, atau keputusan bersama beberapa menteri yang bersangkutan.

Persetujuan diperlukan karena selalu terdapat konsekuensi-konsekuensi yang menjadi tanggung jawab pemerintah, yaitu:

1. konsekuensi politik: tanggung jawab Presiden dan atau Menteri Luar Negeri,
2. konsekuensi finansial: tanggung jawab Menteri yang bersangkutan, dan Menteri Keuangan,
3. konsekuensi ketenagakerjaan: Menteri Tenaga Kerja dan Menteri Kehakiman (Imigrasi),
4. konsekuensi keamanan: Jaksa Agung dan Menteri Pertahanan dan Keamanan,
5. konsekuensi kesehatan jasmani dan rohani: Menteri Kesehatan, Menteri Agama, Menteri Sosial,
6. konsekuensi kelestarian lingkungan: Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Menteri Urusan Kependudukan dan Lingkungan Hidup.

Persetujuan bisa diberikan oleh satu menteri, asalkan semua persyaratan yang telah ditetapkan oleh semua peraturan perundang-undangan, peraturan berbagai menteri dan instansi, setelah diteliti dan dicek oleh biro hukum departemen yang bersangkutan telah dipenuhi secara nyata (dicantumkan secara terperinci dalam konsiderans surat keputusan persetujuan menteri). Jika pada kemudian hari terjadi masalah, yang bertanggung jawab (yang digugat) adalah menteri yang memberikan persetujuan. Yang bertanggung jawab kepada menteri adalah kepala biro hukum departemen. Oleh karena itu, persetujuan tersebut jarang diberikan oleh seorang menteri, namun umumnya dengan persetujuan serta minimal dari Menteri Keuangan.

Tanggung jawab menteri biasanya (di negara maju memang selalu demikian) ditampung oleh kepala biro hukum. Oleh sebab itu, di dalam segala macam peraturan, perjanjian dan persetujuan yang dibuat oleh menteri, tanggung jawab kepala biro hukum departemen itu berat sekali. Bonafiditas departemen memang sangat ditentukan oleh sekretaris jenderal dan kepala biro hukum.

Banyak permasalahan timbul bila biro hukum departemen kurang kapabel, atau bila biro hukum departemen tidak

dikonsultasi oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Di negara-negara maju, sudah menjadi kebiasaan atau kelaziman bahwa pada semua perundingan internasional atau yang berbobot tinggi, pihak-pihak yang bersangkutan selalu didampingi oleh advokat (penasihat hukum, *lawyers*) yang dianggap kompeten menurut bidangnya. Mereka tidak mau mengambil risiko membuat kesalahan hukum di dalam keputusan atau perjanjian.

Sebagian besar dari hubungan kerja sama di bidang ini diberi bentuk proyek, hingga di dalam praktik masalah pokoknya bersifat masalah manajemen proyek, dan bersifat masalah manajemen proyek internasional. *Segi* internasional, yang menghendaki adanya pelaporan secara sistematis, mendetail dan berjadwal ini, di dalam praktik, kurang dipahami oleh pihak Indonesia. Akibatnya, bisa timbul frustrasi, sedangkan di pihak luar negeri timbul rasa kurang percaya kepada pihak Indonesia.

d. Hubungan antar-Badan Privat

Hubungan antara badan privat luar negeri dan badan privat Indonesia sangat banyak, terutama di bidang perbankan, perasuransian, dan perdagangan pada umumnya. Hubungan privat tersebut ada yang secara resmi diketahui oleh atau dilaporkan kepada pemerintah, ada yang secara formal tidak diketahui oleh instansi pemerintah mana pun. Hubungan antarbadan privat bermacam-macam, yakni:

1. bersifat *komersial* (perdagangan, perbankan, dan sebagainya),
2. bersifat *kebudayaan*,
3. bersifat *agama*,
4. bersifat *kesenian*,
5. bersifat *akademik dan atau ilmiah*,
6. bersifat *keolahragaan*,
7. bersifat *hobi*,
8. bersifat *sosial, amal (charity), humaniter*.

Mengenai hubungan antarbadan privat ini perlu adanya strategi dan *policy* pemerintah yang jelas dan tegas, yang dituangkan dalam peraturan pemerintah, peraturan presiden

(Keppres), peraturan menteri, atau peraturan direktur jenderal, agar lebih mudah bagi para pejabat administrasi hubungan luar negeri yang bersangkutan untuk bersikap atau bertindak jika terjadi masalah. Apa yang telah diuraikan mengenai hubungan antarbada usaha milik negara dan konsekuensi politik, finansial, keamanan, dan sebagainya, berlaku pula di sini. Banyak proyek kerja sama antara sesama swasta memerlukan persetujuan dari instansi pemerintah masing-masing, apakah Bank Sentral, Departemen Keuangan, Departemen Perdagangan, Departemen Perhubungan (dalam hal catat kapal, misalnya, atau catat pesawat terbang), dan atau instansi yang lain. Di sini pun, timbul masalah manajemen proyek internasional yang menjadi bagian dan tanggung jawab dari administrasi hubungan luar negeri yang dijalankan oleh pemerintah Republik Indonesia.

Proyek kerja sama internasional demikian menyangkut banyak peraturan atau instansi pemerintah, sehingga jika tidak dipersiapkan dan ditangani secara baik, bisa timbul banyak masalah dalam pelaksanaannya. Pada pihak pejabat-pejabat pemerintah/administrasi negara diperlukan banyak pengetahuan, pengalaman, dan kemampuan berpikir serta mengambil keputusan yang tepat di dalam penanganan proyek-proyek kerja sama tersebut. Pada umumnya, kendalanya adalah *policy* atau peraturan pemerintah yang kurang jelas, data atau informasi yang kurang, dan kekurangtelitian di dalam mempersiapkan dokumen-dokumen yang diwajibkan atau diperlukan. Masalahnya bisa menjadi parah, bila pihak swasta *main uang* untuk mengatasi kekurangannya, karena di pihak luar negeri, terutama orang Barat, yang diutamakan adalah kelengkapan dokumen dan syarat-syarat yuridis lainnya.

Bagi mereka, hubungan yuridis internasional adalah nomor satu, sedangkan hubungan kemanusiaan atau pribadi adalah nomor dua. Hubungan pribadi di negara maju, apalagi di negara Barat, terutama Jerman Barat, Belanda, Inggris, Skandinavia, Swiss, tidak bisa memecahkan masalah yuridis karena tidak akan ada hakim pengadilan yang berani menyimpang dari hukum yang berlaku.

4. Bentuk-bentuk Sanksi dalam Hubungan Luar Negeri

Dalam hubungan luar negeri, kita harus mencegah timbulnya masalah atau konflik bentuk apa pun karena semua konflik akan menjadi konflik politik dan atau konflik hukum internasional.

Karena hubungan luar negeri, terutama hubungan antarnegara dan hubungan antarpemerintah, dilangsungkan atas dasar atau prinsip timbal-balik atau *resiprositas*.

Jika kita bersikap positif, pihak luar negeri pun akan bersikap positif. Sebaliknya, bila dari pihak luar negeri ada sikap positif, kita pun harus bersikap positif pula.

Jika dari pihak luar negeri tidak ada reaksi positif terhadap sikap kita yang positif, ada dua kemungkinan, yaitu:

1. penggunaan sikap positif kita sebagai "plus point" di depan pengadilan internasional atau arbitrase internasional,
2. tarik kembali sikap positif kita bila tidak melihat adanya keuntungan.

Dari pihak luar negeri sikapnya akan demikian pula. Oleh sebab itu, di dalam hubungan luar negeri, kita harus selalu bersikap benar, jangan sampai dinyatakan salah (*wrong*), lalai (*negligent*), atau tidak sopan (*unfriendly*).

Dengan demikian, administrasi hubungan luar negeri yang rapi perlu sekali untuk mencegah timbulnya masalah atau konflik, terutama masalah atau konflik politik dan atau masalah atau konflik hukum. Masalah yang berupa konflik politik atau konflik hukum di dalam praktik sukar sekali penyelesaiannya dan memerlukan waktu, biaya serta tenaga yang banyak.

Contoh banyak, misalnya masalah Timor Timur dengan Portugal, masalah kapal-kapal tangki Pertamina, masalah beras tidak memenuhi syarat mutu dari Filipina, dan masih banyak lagi yang terjadi sejak tahun 1950. Sebagian dari masalah tersebut tidak pernah diselesaikan, hilang begitu saja dengan sejumlah besar uang dolar negara, dengan meninggalnya pejabat-pejabat yang bersangkutan, dan dengan lenyapnya arsip-arsip serta dokumen-dokumen yang menjadi alat bukti.

Oleh karena itu, masalah atau konflik politik dan atau hukum itu harus dicegah sebanyak-banyaknya. Satu-satunya jalan adalah administrasi hubungan luar negeri pada semua tingkatan yang serapi-rapinya.

Untuk itu, diperlukan tenaga-tenaga pejabat yang diseleksi dan dipersiapkan sebaik-baiknya, diberi kesempatan memperoleh pengalaman sebanyak-banyaknya, baik di dalam maupun di luar negeri. Pengalaman di luar negeri tidak cukup karena keadaan di Indonesia berubah dengan cepat sekali, baik dalam arti regulasi, struktural, fungsional, maupun teknologi.

Di balik itu, keadaan di luar negeri pun berubah cepat. Negara yang tadinya berkawan sekarang berkawan dengan negara lain, sehingga politiknya berubah, perundang-undangannya berubah, personalitinya berubah, dan seterusnya.

Pada tingkat hubungan antarnegara, sanksi-sanksinya adalah sebagai berikut.

1. Penyampaian Nota Protes, dan bila tanggapannya tidak memuaskan, disertai dengan sanksi-sanksi ekonomi dan hukum.
2. Pemanggilan pulang duta besar, dan bila tanggapannya tidak memuaskan, diikuti dengan penurunan tingkat perwakilan. Pemutusan hubungan diplomatik.
3. Pada tingkat hubungan antarpemerintah sanksi-sanksinya adalah:
 - a. penundaan pelaksanaan perjanjian.
 - b. pembekuan pasal-pasal yang menguntungkan Indonesia; dari kita pembekuan pasal-pasal yang menguntungkan pihak sana.
 - c. penyampaian klaim (ganti rugi).
 - d. pembatalan perjanjian.

Pada hubungan antarbadan privat telah terdapat banyak bentuk sanksi yang diadakan di antara mereka.

Pada umumnya, dalam setiap surat perjanjian yang diadakan, kedua pihak selalu mengadakan klausul atau pasal untuk menyelamatkan kepentingan masing-masing, andai terjadi suatu masalah, konflik, peristiwa yang di luar perhitungan, dan sebagainya.

Pada saat ini, banyak hubungan internasional antarbadan swasta yang mempergunakan jasa-jasa bank dan perusahaan asuransi.

Policy pemerintah pada waktu ini adalah instansi pemerintah mana pun, termasuk bank-bank pemerintah, dilarang memberikan garansi yang mempunyai konsekuensi devisa (alat-alat pembayaran luar negeri) bagi negara.

Jadi, hubungan pinjam-meminjam dengan pihak swasta luar negeri dalam valuta apa pun tidak dilarang. Hanya bentuk sanksi hukumnya harus mencari sendiri.

Bab VII Perkembangan Administrasi Negara

Administrasi negara merupakan kombinasi yang sangat beragam serta tidak berpola antara teori dan pelaksanaan. Administrasi negara dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya serta meningkatkan responsibilitas kebijakan negara terhadap berbagai kebutuhan sosial, dan juga melembagakan praktik-praktik manajerial agar lebih efektif dan efisien. Tidak dapat disangkal, kalimat di atas juga agak luas dan tidak berpola, meskipun untuk maksud kita, hal itu sudah cukup. Kendati demikian, ada karakteristik tambahan administrasi negara, yang akan digunakan sebagai model dalam bab-bab berikutnya.

Sebagaimana dicatat K. Bailey, administrasi negara adalah atau seharusnya) menyangkut perkembangan empat macam teori, yaitu:

1. *teori deskriptif*, atau deskripsi struktur bertingkat dan berbagai hubungan dengan lingkungan kerjanya;
2. *teori normatif*, atau nilai-nilai yang menjadi tujuan bidang ini, alternatif keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara administrasi negara (praktisi) dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada para pelaksana kebijakan;
3. *teori asuntif*, pemahaman yang benar terhadap realitas seorang administrator, suatu teori yang tidak mengambil asumsi model *setan* atau model *malaikat* birokrat;
4. *teori intrumen*, atau peningkatan teknik-teknik manajerial dalam rangka efisiensi dan elektivitas pencapaian tujuan negara.

Keempat teori Bailey tersebut secara bersama-sama membentuk tiga pilar administrasi negara, perilaku organisasi, dan perilaku orang dalam organisasi kemasyarakatan, yaitu teknologi manajemen; kepentingan umum dalam hubungannya dengan pilihan etika seorang individu dan berbagai masalah kemasyarakatan.

Dalam bab ini, kita akan meninjau krisis definisi administrasi negara yang beruntun, yaitu bagaimana bidang ini “memandang dirinya sendiri” pada masa lampau. Paradigma administrasi negara perlu diketahui karena *pertama*, orang harus mengetahui tempat bidang administrasi tersebut berada untuk memahami statusnya yang sekarang; *kedua*, buku ini menyajikan paradigma-paradigma awal. Kami berpendapat administrasi negara adalah unik, yaitu mempunyai perbedaan yang sangat menonjol dengan ilmu politik (ibu ilmu administrasi negara) atau dengan ilmu administrasi (sahabat lama administrasi negara) dalam masalah perkembangan segi-segi tertentu teori organisasi dan teknik manajemen. Administrasi negara berbeda dengan ilmu politik dalam hal penekanannya pada perilaku dan struktur birokrasi serta metodologinya. Administrasi negara berbeda dengan ilmu administrasi dalam hal teknik evaluasi yang diterapkan oleh organisasi kemasyarakatan yang tidak mencari untung (*nonprofit organizations*) yang tidak sama dengan yang digunakan oleh organisasi swasta yang menguntungkan (*profit-making private organizations*), dan bahwa dalam organisasi yang mencari untung (*profit seeking organizations*), pertimbangan kepentingan umum sangat dibatasi dalam struktur pengambilan keputusan dan perilaku penyelenggara administrasi negara.

Administrasi negara berkembang sebagai bidang akademis melalui rangkaian pergantian lima paradigma yang tumpang-tindih. Sebagaimana dikemukakan Robert T. Golembiewski dalam tulisannya, tiap fase dapat dicirikan atas dasar pemilikan *lokus* ataupun *fokusnya*. *Lokus* adalah tempat bidang itu berada. Lokus administrasi negara biasanya adalah birokrasi pemerintah, meskipun tidak selalu demikian dan lokus tradisional ini sering kabur. Adapun fokus adalah kekhususan dari bidang ini. Satu fokus administrasi negara telah menjadi kajian “prinsip-prinsip

administrasi” tertentu, tetapi fokus disiplin ini telah berubah sejalan dengan perkembangan paradigma administrasi negara. Seperti diamati Golembiewski, paradigma administrasi negara dapat dimengerti melalui lokus atau fokusnya. Orang mungkin akan menentukan secara relatif jelas lingkungan akademiknya, yang lain mungkin secara konseptual mengabaikannya dan begitu pula sebaliknya. Kita akan menggunakan notasi *loci* dan *foci* dalam meninjau perkembangan intelektual administrasi negara.

A. Masa Awal Ilmu Administrasi Negara

Secara luas, Woodrow Wilson meletakkan landasan bagi permulaan studi administrasi negara dalam karangannya yang berjudul *The Study of Administration* yang dimuat dalam *Political Science Quarterly* pada 1887. Dalam studinya, Wilson melihat bahwa “lebih sukar menjalankan suatu konstitusi daripada menyusunnya”, dan mengajukan usul agar lebih banyak pikiran intelektual dalam mengemban manajemen negara. Artikel Wilson itu telah menimbulkan berbagai penafsiran dari para sarjana sesudahnya. Beberapa sarjana berpendapat bahwa Wilson yang mula-mula mengajukan “dikotomi politik/administrasi” pembedaan yang naif antara aktivitas politik dan administrasi dalam organisasi kemasyarakatan akan membingungkan bidang ini pada tahun-tahun mendatang. Sarjana lain memberikan tanggapan, bahwa Wilson adalah seorang yang sadar sepenuhnya bahwa administrasi negara pada dasarnya sedikit-banyak bersifat politis sebagaimana diuraikan secara jelas dalam artikelnya. Dalam kenyataannya, Wilson terlihat bersikap mendua tentang apa sebenarnya administrasi negara. Sebagaimana disimpulkan Richard J. Stillman dalam tinjauannya yang cermat dan tepat atas artikel Wilson. Menurutnya, Wilson gagal menjelaskan apa sebenarnya yang menjadi kajian administrasi, bagaimana seharusnya hubungan antara bidang administrasi dan politik, dan apakah kajian administrasi akan menjadi ilmu yang abstrak sama seperti ilmu-ilmu alam.

Meskipun demikian, tidak dapat disangkal bahwa Wilson telah menempatkan tesis yang jelas dalam artikelnya, yang berpengaruh kuat dan sulit dihapus bahwa administrasi negara perlu untuk

dipelajari. Para ahli ilmu politik akhirnya menciptakan paradigma pertama yang menjadi ciri administrasi negara, yang mendekati apa yang dikemukakan Wilson.

B. Dikotomi Politik/Administrasi (1900–1926)

Waktu yang kami gunakan untuk menandai periode Paradigma I adalah dipublikasikannya buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Saat itu, seperti tahun-tahun yang digunakan untuk menandai periode selanjutnya dari bidang ini, hanya merupakan indikator yang kasar. Dalam buku *Politics and Administration* (1900), Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah, seperti tertulis dalam judul bukunya. “Politik”, menurut Goodnow, harus berhubungan dengan kebijaksanaan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan negara. Adapun “administrasi” harus berkaitan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Dengan demikian, yang menjadi dasar pembeda adalah pemisahan kekuasaan. Lembaga legislatif, kemampuan interpretasinya dibantu oleh lembaga yudikatif dalam mengekspresikan tujuan negara dan membuat kebijaksanaan, sedangkan badan eksekutif melaksanakan kebijaksanaan secara politis dan tidak memihak.

Penekanan Paradigma I adalah pada lokus (tempat) administrasi negara seharusnya berada. Tegasnya, Goodnow dan para pengikutnya berpendapat administrasi negara seharusnya memfokuskan diri pada birokrasi pemerintahan. Adapun lembaga legislatif dan yudikatif jelas mempunyai kuantitas “administrasi”. Fungsi dan tanggung jawab utamanya menetapkan pelaksanaan tujuan negara. Legitimasi konseptual awal dari batasan *locus-center* bidang ini, dan kemudian menjadi masalah bagi kalangan akademisi dan praktisi dikenal sebagai dikotomi politik/administrasi.

Ungkapan yang menggambarkan perbedaan antara politik dan administrasi adalah “tidak ada cara bagi anggota partai Republik untuk membangun jalan”. Penyebabnya adalah, hanya akan ada satu cara “yang sah” mengembangkan *tarmac*, yaitu dengan pengaturan rencana secara administratif. Meskipun demikian, ada yang diabaikan dalam pernyataan tersebut, bahwa sesungguhnya ada cara bagi seorang anggota partai Republik untuk menentukan

apakah suatu jalan perlu dibangun untuk membeli tanah, memindahkan tempat tinggal orang-orang yang terkena penggusuran jalan, dan paling jelas ada cara bagi seorang anggota partai Republik untuk membuat kontrak bagi pembuatan jalan. Demikian juga, seorang anggota partai Demokrat, Sosialis, Liberal. Bahkan, seorang Anarkis pun mempunyai cara untuk membuat keputusan administratif. Dalam meninjau kembali dikotomi politik/administrasi, Goodnow dan pengikutnya memang paling naif. Akan tetapi, hal itu akan berlalu sebelum diterapkan sepenuhnya di dalam tingkat administrasi negara.

Administrasi negara mendapat perhatian serius dari para sarjana selama periode ini sebagai akibat dari “gerakan pegawai negeri” yang terjadi di universitas-universitas di Amerika pada awal abad ini. Ilmu politik, sebagaimana laporan yang diterbitkan oleh Komisi Pengajaran Pegawai Pemerintah pada Asosiasi Ilmu Politik, memerhatikan latihan bagi persiapan warga negara yang profesional seperti dalam hukum dan jurnalisme, melatih tenaga-tenaga ahli dan mempersiapkan tenaga-tenaga spesialis untuk posisi/jabatan pemerintahan, serta pendidikan bagi pekerjaan penelitian. Dengan demikian, administrasi negara jelas merupakan bagian dari ilmu politik. Pada 1912, sebuah komite mengenai latihan bagi pegawai pemerintah ditetapkan di bawah naungan Asosiasi Ilmu Politik Amerika, dan pada 1914, usulannya dengan tinjauan ke masa depan yang luar biasa, yaitu diperlukan “sekolah keahlian” untuk mendidik para pegawai administrasi negara dan diperlukan juga tingkatan-tingkatan teknis untuk keperluan itu. Komite ini mendirikan pusat Lembaga Pengembangan Latihan bagi Pegawai Pemerintah, pada 1914 pelopor Perhimpunan Amerika bagi Administrasi Negara yang dibentuk pada 1939.

Administrasi negara mendapatkan pengakuan akademis pada 1920-an, dimulai dari penerbitan buku Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* pada 1926, buku pelajaran pertama yang membahas secara menyeluruh bidang ini. Sebagaimana ditunjukkan oleh Dwight Waldo, buku White merupakan ciri pokok kemajuan Amerika, dan karakter pokok tersebut mencerminkan kepercayaan masyarakat pada bidang ini, politik tidak tercampur dengan administrasi; manajemen dapat

menjadi bidang studi tersendiri; administrasi negara dapat menjadi ilmu yang “bebas nilai”; periode ketika misi administrasi adalah ekonomi dan efisiensi.

Hasil paradigma I memperkuat pemikiran dikotomi politik/administrasi yang berbeda, menghubungkannya dengan dikotomi nilai/fakta yang berhubungan. Dengan demikian, segala sesuatu yang diteliti/dipelajari dengan cermat oleh para ahli administrasi negara dalam lembaga eksekutif akan memberi warna dan legitimasi keilmiah dan kefaktualan administrasi negara, sedangkan studi pembuatan kebijakan publik menjadi kajian para ahli ilmu politik. Gambaran wilayah kajian antara ahli ilmu administrasi negara dengan ahli ilmu politik selama tahap pengorganisasian lokus dapat dilihat pada universitas-universitas. Para ahli ilmu administrasi memberi kuliah teori organisasi, anggaran belanja (*budgeting*), kepegawaian; sedangkan ahli ilmu politik memberi mata kuliah seperti pemerintahan, perilaku lembaga yudikatif, lembaga kepresidenan, politik negara dan politik lokal. Demikian juga, bidang-bidang yang non-Amerika, seperti perbandingan politik dan hubungan internasional. Implikasi yang tidak kalah pentingnya dari tahap pemusatan lokus adalah tertutupnya administrasi negara dari bidang-bidang lainnya seperti administrasi niaga, yang mempunyai konsekuensi yang patut disayangkan pada saat bidang ini mencapai keberhasilan dalam usaha mencari wujud organisasi. Terakhir, karena penekanan administrasi negara pada “administrasi” dan “fakta”, dan sumbangan yang besar para ahli administrasi negara terhadap lahirnya bidang teori administrasi, diletakkanlah dasar bagi penemuan selanjutnya prinsip-prinsip keilmiah tertentu dari administrasi.

C. Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927–1937)

Pada 1927, buku W.F. Willoughby yang berjudul *Principles of Public Administration* dipublikasikan merupakan buku kedua yang diakui dalam bidang ini. Meskipun prinsip-prinsip ini sebagai kemajuan Amerika seperti tertera dalam bagian pendahuluannya, judul buku itu menunjukkan kepercayaan baru terhadap administrasi negara, yaitu ada prinsip-prinsip administrasi; prinsip-

prinsip itu akan dapat ditemukan; dan para pegawai administrasi dapat memperoleh keahlian dalam bidangnya jika mereka belajar cara menerapkan prinsip-prinsip tersebut.

Selama fase inilah sebagaimana digambarkan oleh Paradigma 2, administrasi mencapai puncak kejayaannya. Para ahli administrasi negara diterima baik oleh kalangan industri maupun kalangan pemerintah selama tahun 1930-an dan awal tahun 1940-an, karena kemampuan manajerialnya. Dengan demikian, fokus bidang ini, yaitu keahlian dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi bertambah luas. Sementara itu, tidak ada seorang pun memikirkan dengan sungguh-sungguh fokus bidang tersebut. Sungguhpun demikian, lokus administrasi negara berlaku di mana pun karena prinsip tetap prinsip, dan administrasi tetap administrasi, setidaknya menurut persepsi Paradigma 2. Dengan kebenaran bahwa prinsip administrasi memang ada dan tetap berlaku, yaitu dengan batasan, prinsip “bekerja” dalam suasana administrasi mana pun, tanpa memandang budaya, fungsi, lingkungan, misi, ataupun kerangka institusional serta tanpa pengecualian, hal itu diikuti oleh kebenaran bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan di mana pun juga dengan berhasil. Lebih dari itu, karena administrasi negara telah memberikan sumbangannya yang banyak, jika tidak lebih, terhadap perumusan “prinsip-prinsip administrasi” seperti dilakukan oleh para peneliti dari bidang lain, sehingga para ahli administrasi negara akan memimpin kalangan akademisi dalam menerapkan prinsip-prinsip administrasi negara ke dalam “dunia nyata” organisasi, masyarakat atau sebaliknya.

Di antara karya penting yang berhubungan dengan tahap ini adalah Mary Parker Follett *Creative Experience* (1924), Henri Fayol, *Industrial and General Management* (1930), dan James D. Mooney dan Alan C. Reiley, *Principles of Organization* (1939), yang masing-masing mengajukan jumlah yang berbeda tentang prinsip-prinsip administrasi yang dilingkupi. Para teoretisi organisasi sering memberi nama sekolah sebagai manajemen administrasi jika sekolah itu memfokuskan diri pada jenjang eselon organisasi yang lebih tinggi. Suatu literatur sebelumnya yang berhubungan dan hampir bersamaan dengan karya tentang manajemen administrasi, meskipun masih dalam taraf perkembangan di sekolah-sekolah

dagang, memfokuskan perhatian pada cara menyusun bagian-bagian mesin. Para peneliti dalam aliran ini, yang sering disebut “manajemen ilmiah”, mengembangkan prinsip-prinsip gerakan fisik yang efisien untuk efisiensi yang optimal dalam menyusun bagian-bagian mesin. Literatur yang paling terkemuka adalah yang ditulis oleh Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (1911) dan berbagai karya Frank dan Lillian Gilbreth. Adapun bila dihubungkan dengan konsep, manajemen ilmiah kurang mempunyai pengaruh terhadap administrasi negara selama tahap ini. Hal ini disebabkan manajemen ilmiah memfokuskan perhatian pada pegawai-pegawai organisasi pada tingkat yang lebih rendah. Kita akan membahas manajemen organisasi dan manajemen ilmiah dalam kerangka teori organisasi.

“Tingginya kekolotan”, sebagaimana hal ini sering disebut, dari administrasi negara ditandai oleh penerbitan buku Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration* pada 1937. Tonggak studi ini juga ditandai prestise administrasi negara yang tinggi. Gulick dan Urwick adalah orang tepercaya Presiden Franklin D. Roosevelt dan penasihat dalam berbagai masalah manajerial. Kertas kerja mereka merupakan laporan yang disampaikan kepada Komite bidang Ilmu Administrasi Presiden.

Bagi Gulick dan Urwick, prinsip-prinsip administrasi adalah penting, sedangkan di mana prinsip tersebut diterapkan tidak penting. Fokus lebih penting daripada lokus. Sebagaimana mereka kemukakan dalam kertas kerjanya,

“Tesis umum tulisan ini adalah; bahwa ada prinsip-prinsip yang bisa ditemukan secara induktif dari kajian organisasi manusia yang menentukan susunan semua jenis asosiasi manusia. Prinsip-prinsip tersebut dapat dipelajari sebagai masalah teknis, tanpa memandang tujuan, orang yang ada di dalamnya, maupun apa pun undang-undang, teori sosial atau politik yang mendasari terciptanya asosiasi tersebut”.

Gulick dan Urwick mengajukan tujuh prinsip administrasi kepada para mahasiswanya dalam anagram singkat, POSDCORB. POSDCORB adalah ungkapan akhir prinsip-prinsip administrasi.

Anagram itu adalah kepanjangan dari:

- P → planing
- O → organizing
- S → staffing
- D → directing
- C → cordinating
- O → organizing
- R → reporting
- B → budgeting

Itulah administrasi negara pada 1937.

D. Masa Penuh Tantangan (1938–1947)

Pada tahun berikutnya (1938), untuk pertama kali, aliran utama administrasi negara mendapat tantangan konseptual. Pada tahun itu, buku Chester I. Barnard yang berjudul *The Functions of the Executive* diterbitkan. Pengaruh buku ini terhadap administrasi negara pada waktu itu tidak luas. Akan tetapi, akhirnya buku ini berpengaruh besar pada Herbert A. Simon, ketika ia menulis kritiknya yang mengena terhadap ilmu administrasi negara dalam bukunya yang berjudul *Administrative Behavior*. Pengaruh buku Barnard mungkin sudah diabaikan karena, seperti presiden Telefon Bell New Jersey sebelumnya, ia bukan anggota yang diakui di kalangan sarjana administrasi negara.

Pada 1940-an, ketidaksepakatan terhadap administrasi negara ini dipacu dari arah yang saling menguatkan. Salah satu keberatan adalah politik dan administrasi tidak akan pernah dapat dipisahkan sedikit pun. Sementara yang lain berpendapat, prinsip-prinsip administrasi secara logis tidak konsisten.

Meskipun gejala tentang adanya pertentangan pendapat sudah dimulai pada 1930-an, buku bacaan dalam bidang ini, yaitu *Elements of Public Administration*, yang disunting oleh Fritz Morstein pada 1946, merupakan salah satu dari banyak terbitan yang pertama kali mempertanyakan asumsi yang mempertentangkan politik dan administrasi. Empat belas artikel yang ada dalam buku itu menunjukkan adanya kesadaran baru bahwa yang sering tampak sebagai “administrasi” yang bebas nilai sebenarnya adalah

nilai yang ada dalam “politik”. Apakah keputusan yang bersifat teknis mengenai prioritas anggaran, atau penggantian pejabat benar-benar menekankan sifat ketidak-berpihakan dan tanpa memandang aliran politik, atau sebaliknya, sangat memihak, melihat aliran politik, dan pilih kasih? Apakah mungkin untuk melihat perbedaan antara administrasi dan politik?

Apa perlu mengadakan perbedaan antara politik dan admimstrasi, jika dalam kenyataan tidak ada perbedaan antara keduanya. Apakah dasar perbedaan dikotomi politik/administrasi? Mungkin, jawaban atas pertanyaan tersebut diterbitkan pada 1950: John Gaus menulis dalam *Public Administration Review*; diktumnya yang sering dikutip, “Teori administrasi negara pada zaman kami berarti juga teori politik.” Kematian teori tersebut karena ketidak-bergunaannya.

Dalam analisisnya yang sangat baik tentang “The Trauma of Politics” dan administrasi negara, Allen Schick melihat bahwa penolakan dikotomi politik/administrasi oleh kaum intelektual pada tahun 1940-an banyak ditekankan pada tahun-tahun terakhir, dan bahwa alasan untuk mempertahankan penolakan tersebut tidak pernah dimaksudkan untuk memberi argumen bahwa apa yang disebut administrasi dan politik tidak dapat dipisahkan secara total. Para penentang pada tahun 1940-an hanya ingin menekankan bahwa para pelaksana administrasi negara, seperti juga anggota badan legislatif, membuat keputusan-keputusan politik dan kebijaksanaan politik.

Administrasi negara selalu menjalankan kekuasaan dan berkuasa atas pelaksanaan kekuasaan demi kepentingan rakyat (*pro bonopublico*), membantu pemegang kekuasaan memerintah lebih efektif. Anggapannya bahwa setiap orang memperoleh keuntungan dari pemerintahan yang baik perhatian terhadap kekuasaan tertutupi oleh dikotomi yang mencolok antara politik dan administrasi. Dikotomi tersebut lebih mempertahankan keduanya terpisah, sesungguhnya memberikan kerangka dalam menjalankan politik dan administrasi secara bersama-sama dikotomi menyebabkan lebih tingginya administrasi daripada politik: efisiensi di atas keterwakilan, rasionalitas di atas kepentingan sendiri, akhirnya dikotomi ditolak bukan karena

dikotomi tersebut memisahkan politik dan administrasi, melainkan karena menggabungkan keduanya dengan cara yang melanggar norma-norma pluralis ilmu politik pascaperang.

Yang muncul bersamaan dengan tantangan terhadap dikotomi politik tradisional/administrasi adalah suatu pertentangan tentang hal yang mendasar bahwa tidak ada sesuatu yang disebut “prinsip” administrasi. Pada tahun 1946, Simon memberikan gambaran *Administrative Behavior* dalam artikel yang diberi judul sangat tepat yaitu *The Proverbs of Administration* yang diterbitkan dalam *Public Administration Review*. Pada tahun berikutnya, dalam jurnal yang sama, Robert A. Dahl menerbitkan *The Science of Public Administration: Three Problems*. Dalam karangan ini, ia berpendapat, perkembangan prinsip-prinsip administrasi yang universal tersandung oleh adanya halangan berbagai pertentangan mengenai hal-hal yang paling utama dalam organisasi, perbedaan kepribadian individu, dan kerangka sosial, yang berbeda dari kebudayaan satu ke kebudayaan lainnya. Sebagian karya Waldo juga mencerminkan tema ini. Karyanya yang berjudul *The Administrative State: a Study of Political Theory of American Public Administration* (1948) menyerang gagasan prinsip-prinsip *immutable* administrasi, ketidakkonsistenan metodologi yang digunakan dalam menentukan prinsip-prinsip tersebut, serta sempitnya “nilai-nilai” ekonomi dan efisiensi yang mendominasi pemikiran-pemikiran administrasi.

Pengujian yang paling terperinci mengenai gagasan-gagasan prinsip, muncul pada 1947; yaitu dalam buku Simon, *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. Simon menunjukkan bahwa dalam setiap “prinsip” administrasi ada *counterprinsip* sehingga menyebabkan keseluruhan ide dari prinsip-prinsip tersebut dapat dibantah. Sebagai contoh, literatur tradisional administrasi menyatakan bahwa birokrasi harus mempunyai “lingkup pengawasan” yang sempit agar pesan-pesan bisa disampaikan dan dilaksanakan secara efektif. Lingkup pengawasan berarti bahwa manajer selayaknya hanya akan “mengawasi” sejumlah bawahan yang terbatas. Sesudah melebihi jumlah tertentu, (otoritas hanya dibedakan atas banyaknya), penyampaian perintah menjadi

semakin kacau dan pengawasan semakin tidak efektif, bahkan hilang. Suatu organisasi yang menerapkan prinsip lingkup pengawasan yang sempit akan mempunyai grafik organisasi yang “tinggi”.

Lingkup pengawasan mengambil pengertian sampai pada satu titik. Sebelumnya, sebagaimana dilihat oleh Simon, literatur mengenai administrasi memperlihatkan kekuatan yang sama bagi prinsip lainnya, bahwa bagi suatu organisasi, untuk memaksimalkan komunikasi yang efektif dan mengurangi pemutarbalikan (dan dengan demikian memperbesar responsitas dan memperketat pengawasan), sebaiknya tingkat hierarki dibuat serendah mungkin, yaitu struktur hierarki yang “datar”. Logika yang mendasari prinsip ini adalah semakin sedikit orang yang harus menyampaikan pesan, baik ke tingkat atas maupun bawah semakin lebih memungkinkan pesan tersebut sampai pada tempat yang dituju dengan relatif dan tidak rusak. Hierarki datar yang diperlukan birokrasi agar sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi haruslah mempunyai grafik organisasi.

Sebelum pertengahan bab ini, dua pilar yang menentukan administrasi negara, yaitu dikotomi politik/administrasi dan prinsip-prinsip administrasi telah ditinggalkan oleh kalangan intelektual administrasi yang kreatif. Ditinggalkannya dua pilar ini menyebabkan administrasi negara terpaksa mengambil ciri-ciri epistemologi yang berbeda.

E. Reaksi terhadap Berbagai Tantangan (1947–1950)

Pada tahun yang sama (1947), ketika menyerang dasar-dasar administrasi negara dalam *Administrative Behavior*, Simon memberikan alternatif kepada paradigma yang lama. Menurut Simon, paradigma administrasi negara yang baru seharusnya memiliki dua macam ahli administrasi negara yang bekerja secara serasi dan saling memberi dorongan yang memusatkan perhatian pada perkembangan “ilmu administrasi murni” yang didasarkan pada “dasar-dasar psikologi sosial secara saksama”, dan kelompok lainnya yang lebih memusatkan perhatian pada “pembuatan kebijaksanaan umum”. Usaha yang disebut terakhir ini tentu berjangkauan luas. Dalam pandangan Simon, pembuatan

kebijaksanaan umum “tidak akan berhenti sampai menelan keseluruhan ilmu politik; serta harus berusaha menyerap ilmu ekonomi dan psikologi”. Meskipun demikian, keduanya “ilmu administrasi murni” dan “pembuatan kebijaksanaan umum” akan menjadi komponen yang saling memperkuat, “Tidak akan timbul masalah yang menyebabkan dua perkembangan administrasi negara tidak berdampingan karena keduanya tidak berada dalam jalur konflik dan bertentangan.

Meskipun usulannya menekankan masalah kecermatan dan sifat normatif, Simon menghendaki agar *pertama*, “ilmu murni” ditunda dulu oleh para sarjana administrasi negara. Karena suatu hal, ada gangguan dalam masalah POSDCORB ini, yaitu mengenai dasar dari pencaplokan “ilmu murni”; para penentang pada tahun 1940-an telah menunjukkan bahwa prinsip administrasi merupakan ungkapan ilmu yang sangat jelas; dan konsekuensinya, administrasi negara semakin skeptis karena gejala administrasi harus dimengerti dengan istilah-istilah yang keseluruhannya bersifat ilmiah. *Kedua*, Simon berpendapat bahwa psikologi sosial memberikan dasar pemahaman terhadap pelanggaran tingkah laku administrasi yang bagi ahli administrasi negara dianggap asing dan tidak menyenangkan; karena banyak dan ahli tersebut tidak terlatih dalam psikologi sosial. *Ketiga*, karena ilmu dipandang sebagai “bebas nilai” ini, diikuti bahwa “ilmu administrasi” secara logis akan melarang ahli administrasi negara dari apa yang mereka rasa sebagai sumber masalah: teori politik normatif, konsep kepentingan umum, dan keseluruhan macam nilai kemanusiaan. Sementara itu, penafsiran ini menghentikan penafsiran yang salah atas pemikiran Simon yang sangat luas (dapat dimengerti, mungkin, segera sesudah terbitnya buku *Administrative Behavior*), sebagaimana pendapat Golembiewski, meskipun mendapat reaksi yang keras.

Serangan yang dilancarkan oleh Simon dan para pengikutnya yang juga penentang paradigma tradisional, jelas tidak hanya ditujukan kepada kebanyakan ilmuwan politik, tetapi juga kepada ilmuwan administrasi negara. Bagi Simon dan pengikutnya, ilmuwan administrasi negara memiliki pemikat dan tongkat pendorong, bukan hanya untuk tetap berada di dalam ilmu politik, tetapi juga untuk memperkuat berbagai kaitan konseptual antara kedua bidang ini. Pemikat tersebut adalah pemeliharaan

hubungan-hubungan konseptual yang logis antara administrasi negara dan politik, yaitu proses pembuatan keputusan umum. Administrasi negara menganggap tahap-tahap “internal” dari proses itu: pembentukan kebijaksanaan umum di dalam birokrasi dan penyampaiannya kepada masyarakat. Ilmu politik dipandang menganggap tahap-tahap “eksternal” dari proses: tekanan-tekanan dalam masyarakat yang menyebabkan perubahan sosial politik. Ada logika tertentu yang mempertahankan kaitan-kaitan ini dalam masalah keuntungan epistemologi di kedua bidang ini. Tongkat pendorong, sebagaimana telah kami sebut tadi, mempunyai prospek yang agak suram karena hanya melengkapi kembali untuk menjadi apa yang secara teknik berorientasi “ilmu murni” yang dapat kehilangan kaitan terhadap realitas sosial politik dalam usaha-usaha penanaman rekayasa mentalitas pelaksana administrasi negara.

Kalangan ilmuwan politik mulai menahan pertumbuhan tanpa terkendali dari ilmu administrasi negara dan mempertanyakan bidang orientasi kegiatannya pada awal pertengahan tahun 1930-an. Ilmuwan politik lebih dari sekadar membela pelayanan umum dan melaksanakan program yang telah mereka persiapkan, seperti yang telah mereka lakukan pada tahun 1914, yang mulai menghendaki agar meminjam kata-kata Lynton K. Caldwell, “mengilmiahkan pemahaman” para eksekutif, lebih dari sekadar “tindakan yang didasarkan pengetahuan” di kalangan pelaksana administrasi negara. Pada tahun 1952, Roscoe Martin menulis sebuah artikel yang diterbitkan dalam *American Political Science Review* yang menghendaki diteruskannya “dominasi ilmu politik dalam administrasi negara”.

Sebelum Perang Dunia II, ilmuwan politik berada di bawah senjata penuh, dan kurang memberikan kesempatan subbidangnya yang mempunyai prestise tinggi melepaskan diri. Ilmu ini sangat terguncang oleh “revolusi pendekatan tingkah laku” yang terjadi pada ilmu-ilmu sosial yang lain. Asosiasi Ilmu Politik Amerika mengalami kesulitan keuangan yang sangat berat. Para ilmuwan politik sadar bahwa tidak hanya ilmuwan administrasi negara yang mengancam untuk memisahkan diri, tetapi juga subbidang lain, seperti hubungan internasional yang berada dalam ketidakpastian. Bagi kedua ilmu tersebut (administrasi dan hubungan

internasional) dan ilmu sosial, hal itu merupakan bukti bahwa ilmu politik semakin kurang dihormati oleh para sarjana di bidang lainnya. Pembentukan Yayasan Ilmu Pengetahuan Nasional pada tahun 1950 memberikan amanat kepada semua yang menaruh perhatian bahwa ketua perwakilan ilmu pengetahuan federal menganggap ilmu politik menjadi anggota baru dari ilmu-ilmu sosial. Pada tahun 1953, David Easton menentang langsung penempatan yang kurang tepat tersebut dalam bukunya yang sangat berpengaruh, *The Political System*.

F. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950–1970)

Sebagai akibat dari perhatian dan kritik-kritik konseptual yang mengalir, administrasi negara melompat ke belakang dengan serta-merta ke dalam induk disiplin ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharainya kembali penentuan lokus, yaitu birokrasi pemerintah, tetapi dengan demikian kehilangan fokusnya. Haruskah mekanisme pembuatan anggaran dan kebijaksanaan umum pegawai dikaji secara tersendiri? Atau, haruskah para ahli administrasi negara mempertimbangkan skema filosofi utama *administrasi Platonist* (mereka menyebut Platon sebagai seorang ilmuwan politik) seperti Paul Appleby? Atau, haruskah mereka, sebagaimana dikemukakan oleh Simon, menggali bidang penyelidikan yang cukup baru, seperti sosiologi, administrasi niaga, psikologi sosial yang mereka hubungkan untuk analisis organisasi, dan pembuatan keputusan? Singkatnya, tahap penentuan ketiga ini, sebagian besar merupakan usaha menetapkan kembali kaitan-kaitan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Akan tetapi, konsekuensinya adalah keharusan “sibuk mendefinisikan” bidang ini, paling tidak, dalam masalah fokus analisisnya, “keahlian” utamanya. Dengan demikian, tulisan-tulisan bidang administrasi negara pada 1950-an banyak membahas “penekanan”, “bidang-bidang yang penting”, atau bahkan seperti “sinonim” ilmu politik. Administrasi negara sebagai bidang studi yang dapat diidentifikasi mulai menurun secara spiral.

Kemerosotan yang terjadi sebelum akhir dekade 1960-an ini mulai membaik pada 1960-an. Pada 1962, administrasi negara tidak lagi termasuk dalam subbidang ilmu politik di dalam laporan

Komite Ilmu Politik sebagai Disiplin Asosiasi Ilmu Politik Amerika. Pada 1964 sebagian besar survei yang dilakukan oleh para ilmuwan politik menunjukkan adanya perubahan minat dalam administrasi negara umumnya. Pada tahun 1967, administrasi negara tidak muncul di dalam pertemuan tahunan Asosiasi Ilmu Politik Amerika. Pada 1968, Waldo menulis, “banyak ilmuwan politik yang tidak memihak administrasi negara merasa tidak tertarik dan bahkan bermusuhan dengan ilmu politik. Mereka akan segera membebaskan diri dari masalah ini.” Dia menambahkan bahwa administrasi negara “tidak menyenangkan dan warga negara kelas dua”. Antara 1960 dan 1970, hanya empat persen dari semua artikel yang diterbitkan dalam lima jurnal politik terkemuka yang membahas administrasi negara. Pada 1960-an, “tipe AN” (Administrasi Negara), sebutan yang sering diberikan dalam fakultas-fakultas ilmu politik, cukup banyak membongkar-balikkan jurusan ilmu politik.

Paling tidak, ada dua perkembangan yang terjadi selama periode ini yang cukup mencerminkan adanya perbedaan dalam masalah cara mengurangi ketegangan antara para ilmuwan administrasi dan ilmuwan politik secara berangsur-angsur: peningkatan penggunaan studi kasus sebagai instrumen epistemologi, perbandingan, dan pembangunan administrasi yang mengalami pasang surut sebagai subbidang administrasi negara.

Kasus dalam administrasi negara adalah:

Gambaran peristiwa yang menentukan atau menyebabkan suatu keputusan atau keputusan-keputusan oleh pelaksana administrasi negara atau para administrator. Beberapa laporan memperlihatkan bahwa faktor kepribadian, legal, institusional, politik, ekonomi, serta faktor-faktor lainnya yang mengelilingi proses pembuatan keputusan. Akan tetapi, tidak ada usaha untuk menerangkan hubungan-hubungan kausal yang absolut. Spekulasi psikologis dihindari walaupun terdapat pola perilaku berulang-ulang berusaha untuk membuat pembaca merasa benar-benar terlibat. Seluruh perhatian dipusatkan pada pembuatan keputusan permasalahan pembuatan keputusan lebih diseleksi bagi tindakan yang melibatkan kebijakan dibandingkan dengan masalah-masalah teknis. Pada umumnya, kasus ditulis dari pendapat peneliti yang objektif, tetapi dengan pusat perhatian pada kegiatan seseorang atau kelompok.

Perkembangan metode kasus dimulai pada 1930 yang kebanyakan di bawah prakarsa Komite Administrasi Negara Lembaga Penelitian Ilmu Sosial. Secara tipikal, kasus yang dicatat dalam laporan oleh pelaksana administrasi negara adalah mengenai masalah-masalah manajerial dan memecahkannya. Pada 1940-an, kerangka kerja ini memberikan jalan bagi konsep baru di Sekolah Tinggi Administrasi Negara di Universitas Harvard yang mengikuti definisi Stein mengenai kasus administrasi negara. Kerja sama empat universitas, dengan dukungan dana yang dihasilkannya, disebut Komite Kasus Administrasi Negara. Komite tersebut akhirnya menyebabkan perlunya didirikan Program Kasus Antar-Universitas pada 1951 yang sampai sekarang menerbitkan studi-studi kasus administrasi negara.

Pentingnya studi kasus bagi perkembangan administrasi negara adalah suatu yang istimewa, yang agak terpisah dari hakikat nilai metode kasus sebagai dasar pemikiran pengajaran simulasi dan wahana yang sangat efektif untuk menerangkan masalah pilihan moral dan tingkah laku dalam lingkungan administrasi. Waldo merasa yakin, munculnya metode kasus pada akhir 1940-an dan perkembangannya selama 1950-an mencerminkan tanggapan para ahli administrasi negara terhadap "revolusi behavioral" pada ilmu-ilmu sosial pada umumnya. Di satu pihak, kelompok tradisional administrasi negara, khususnya yang dimasuki bidang ini pada akhir 1930-an, menerima metode kasus sebagai instrumen untuk menjadi bersifat empiris dan "behavioral". Dengan demikian, menyajikan jalan dalam menetapkan kembali kaitan antara bidang mereka dan ilmu politik. Studi kasus juga menawarkan alternatif yang menyenangkan bagi apa yang diharapkan Simon sebagai "ilmu administrasi negara murni" yang mungkin akan memerlukan perlengkapan metodologi lagi. Di Pihak lain, para ahli administrasi negara yang memasuki bidang ini, yang secara akademis mendapat pendidikan pada saat behavioralis sangat menjadi mode, tidak mengkhususkan studi kasus sebagai jawaban terhadap tantangan behavioralis, tetapi sementara itu setuju bahwa studi kasus tidak mudah cocok. Selain itu, juga ada kelompok ketiga administrasi negara pada 1950-an dan 1960-an yang menganut metode studi kasus: bekas birokrat yang kadang-kadang disewa oleh Departemen Ilmu Politik ketika kalangan administrasi negara kurang mendapatkan penghargaan dalam keahliannya,

namun keperluan mahasiswa relatif mendesak. Kelompok ini menghargai pendekatan akademis terhadap bidang yang diidentikkan terkait dengan menggunakan studi kasus mencerminkan keadaan administrasi pada saat itu: Kalangan sarjana yang tidak bersemangat, terisolasi dari koleganya, tetapi mencoba mengatasinya hanya dengan cara yang mereka ketahui. Akan tetapi, generalisasi ini tidak berlaku bagi satu kelompok "tipe AN": Kelompok yang berkecimpung pada bidang yang sedang mode (yang secara finansial merupakan lahan subur) dari perbandingan administrasi dan pembangunan administrasi.

Perbandingan dan Pembangunan administrasi negara lintas budaya (*cross-cultural public administration*), yang disebut juga pendekatan komparatif, merupakan bidang baru dari administrasi negara. Sebelum ditinggalkannya prinsip-prinsip administrasi negara, ada anggapan bahwa faktor-faktor budaya tidak menyebabkan perbedaan di berbagai lingkungan administrasi karena prinsip selamanya adalah prinsip. Sebagaimana dikatakan oleh White pada 1936, suatu prinsip administrasi negara adalah pedoman kegiatan administrasi negara bagi Rusia seperti juga Inggris Raya, pedoman administrasi negara Irak, seperti juga Amerika. Selain itu, Dahl, Waldo, dan lain-lain, pada akhirnya menunjuk bahwa faktor-faktor budaya akan menyebabkan administrasi negara pada suatu wilayah budaya berbeda dengan wilayah budaya lainnya. Kenyataannya, pada akhir 1940-an, mata kuliah administrasi negara muncul di berbagai katalog di universitas. Pada 1950-an, Asosiasi Ilmu Politik Amerika, Perhimpunan Masyarakat Amerika mengenai administrasi negara dan Kantor Administrasi Negara membentuk panitia khusus atau memberi sponsor konferensi-konferensi khusus mengenai perbandingan administrasi negara. Semangat segar datang pada 1962 ketika Kelompok Pembangunan Administrasi (KPA yang didirikan 1960) dari Perhimpunan Masyarakat Amerika mengenai administrasi negara menerima dana keuangan dari *Ford Foundation* yang secara keseluruhan kurang lebih berjumlah \$500.000.

Bantuan *Ford Foundation* kepada perbandingan administrasi (yang sejak itu terhenti) muncul dari kepentingan altruistik memperbaiki taraf hidup orang-orang miskin di negara-negara dunia ketiga melalui peningkatan efisiensi pemerintah di negara-negara

sedang berkembang. Selain itu, ia juga muncul dari kepentingan politik dalam menahan “kemajuan komunisme”, khususnya di Asia dengan memasuki birokrasi yang terdiri atas elite lokal yang telah mapan. Keputusan pemberian bantuan secara besar-besaran ini dimulai pada saat meningkatnya ketegangan Perang Dingin. Pemberian bantuan kepada negara-negara dunia ketiga ditekankan khusus untuk meningkatkan subbidang perbandingan administrasi negara yang disebut pembangunan administrasi yang memusatkan pada negara-negara sedang berkembang. Ironisnya, pelaksanaan (kalau sekiranya tidak naif), motivasi *Ford Foundation* yang mendasari pembiayaan perbandingan dan pembangunan administrasi jarang sekali dibagi oleh para penerima dana *Ford Foundation* tersebut.

Perbandingan administrasi negara, sebagaimana diterangkan Ferrel Heady, memusatkan pada lima “permasalahan motivasi” sebagai kegiatan ilmiah, yaitu pencarian teori; dorongan bagi aplikasi praktis; sumbangan bagi perluasan perbandingan politik; perlunya peneliti yang terlatih dalam tradisi hukum administrasi; dan analisis perbandingan berbagai masalah administrasi yang ada. Banyak karya tentang perbandingan administrasi negara yang berkisar ide-ide Fred W. Riggs, yang “menangkap” (meminjam penilaian Henderson) awal kepentingan Amerika akan administrasi negara di negara-negara sedang berkembang, yang akhirnya menjadi pengarang yang sangat produktif dan banyak memberikan sumbangan kepada perkembangan teori perbandingan administrasi negara pada tahap-tahap awal perkembangannya. Mulai 1960 hingga 1970, saat bidang ini mendominasi administrasi negara, Riggs menjabat sebagai Ketua Kelompok Perbandingan Administrasi (KPA).

Maksud Riggs dan perbandingan administrasi negara yang pada umumnya menggunakan bidang mereka sebagai sarana perdebatan dan penguatan teori administrasi negara. Dengan meminjam terminologi Riggs, perbandingan administrasi negara harus bersifat empiris, nomotetis, ekologis, dan lebih kurang, faktual dan ilmiah, dapat digeneralisasikan, sistematis dan nonparokial. Dalam penekanan demikian, selalu ada kuantum jarak dalam tingkatan KPA bagi kajian-kajian yang semata-mata berdasar pada pengalaman Amerika.

Di samping kenyataan bahwa perbandingan administrasi negara mempunyai masalah disiplin ilmu, yang sekurang-kurangnya sejajar –kalau tidak lebih tinggi, dibanding dengan bidang administrasi negara lainnya– ada ketegangan ganda dalam pelaksanaan yang berlawanan dengan tujuan spektrum analisis perbandingan administrasi negara yang menimbulkan berbagai permasalahan integrasi konseptual. Tekanan pertama berasal dari administrasi negara, dan yang kedua berasal dari ilmu politik.

Administrasi negara mempunyai dua perbedaan, dan masing-masing mempunyai kajian perbandingan subbidangnya. Bidang yang lebih besar, nyata dan jelas dipagari batas budaya. Bertahannya *parochialisme* administrasi negara Amerika mempunyai banyak kesamaan dengan *parochialisme* ilmu-ilmu yang mendasarkan pendekatan tingkah laku pada umumnya, mengandung empat pemikiran pokok:

1. semua teori empiris meletakkan nilai-nilai ilmu sebagai pedoman pelaksanaan metode ilmiah,
2. pemilihan pokok masalah kajian selalu mencerminkan sosialisasi peneliti di dan untuk masyarakatnya,
3. karena manusia merupakan objek studi di dalam ilmu-ilmu yang menganut pendekatan tingkah-laku, nilai-nilai, sudut pandang, dan budaya harus dimasukkan sebagai bagian dari teori yang dikembangkan, khususnya sebagai variabel intervensi (*intervene-tioning variables*) di dalam analisis korelasional,
4. di dalam praktik, penggunaan teori dan data administrasi negara tidak dapat tidak, harus digaris batas budaya.

Perbedaan kedua bahwa administrasi negara pada umumnya dengan perbandingan administrasi khususnya, mempunyai masalah pertentangan antara praktik dan teori. Dari awalnya, administrasi negara di Amerika berusaha “berorientasi praktis” dan terlibat dengan “dunia nyata”. Sementara itu, perbandingan administrasi negara dari awal berkecimpung dengan “pembangunan teori” dan mencari ilmu pengetahuan demi ilmu pengetahuan itu. Kepercayaan pada keilmiahannya semakin menjadikan tanda yang tidak baik bagi subbidang ini. Juru bicara ketua bidang keuangan KPA, *Ford Foundation*, menyebutkan,

“semua kegiatan berteori dan kajian ini akan berarti” memajukan praktik administrasi negara, dan tiada seorang pun dalam perbandingan administrasi benar-benar menjawabnya. Dalam kenyataannya, pokok masalah yang dominan di antara anggota KPA (meskipun dengan kurang tegas di antara kalangan yang terlibat dalam pembangunan administrasi) tampak menjadi tongkat bagi senjata intelektual mereka, dan terus membangun teori sebagaimana yang dipersepsikan. Suatu survei keanggotaan KPA menunjukkan bahwa:

Tidak ada seruan yang sungguh-sungguh untuk mengaitkan teoretisi dengan praktisi... demikian pula investasi sumber-sumber dalam rangka menggalakkan penelitian empiris maupun menjalankan kegiatan KPA ke dalam bidang-bidang praktis seperti latihan dan konsultasi.... Usulan untuk mengaitkan usaha-usaha KPA ke dalam bidang kegiatan diterima dengan cepat di kalangan respondent.

Mungkin tidak mengejutkan, Ford Foundation menghentikan bantuannya kepada KPA pada 1971. Ketegangan antara ilmu politik dan perbandingan administrasi negara karena kurang bisa diidentifikasinya sumber. Meskipun ada tumpang-tindih yang jelas antara perbandingan administrasi negara dan perbandingan politik khususnya tingkat kesejajaran perkembangan kedua subbidang tersebut, umur rata-rata para partisipan, dan kemiripan pandangan dan tujuan, kedua bidang kajian tersebut pada dasarnya tetap terpisah. Sebagaimana dilihat oleh Waldo;

Meskipun terkadang ada konferensi dan panel bersama, keduanya tetap terpisah dan tidak banyak saling meminjam. Mahasiswa Perbandingan Administrasi Negara mendapatkan “model” yang paling bergengsi dari Perbandingan Politik yang secara konseptual salah atau tidak relevan, dan hal ini juga berlaku sebaliknya, bagi mahasiswa Perbandingan Politik?

Karena mendasarkan pada spekulasi belaka, boleh jadi, disebabkan kemiripan perbandingan administrasi negara dengan perbandingan politik dalam masalah lokus, fokus, metodologi, dan nilai-nilai, kalangan ahli perbandingan administrasi negara bergelut dalam ketiadaan identitas konseptual yang seharusnya mereka bekerja sama dengan para ahli perbandingan politik; suatu pengamatan yang boleh jadi mengandung butir kebenaran.

Akan tetapi, identitas apa pun, bagi kedua subbidang tersebut, selalu sukar dipahami. Sebagai subbidang studi, perbandingan administrasi negara adalah produktif dan aktif; laporan-laporan kematiannya prematur, meskipun perkembangan bidang ini telah sampai pada titik kritis, meskipun pada 1969 KPA telah menerima anggota lebih dari 500. Pada 1973, kelompok ini dibubarkan dan disatukan dengan Komite Internasional Masyarakat Amerika mengenai administrasi negara. Sehubungan dengan itu, jurnal utamanya, *The Journal of Comparative Administration* dibubarkan, setelah lima tahun penerbitannya.

Mungkin Golembiewski yang paling baik mengikhtisarkan dilema (atau apa yang ia sebut “fiksasi”) perbandingan dan pembangunan administrasi pada 1970-an, “administrasi negara harus memberi perhatian penuh pada kenyataan bahwa kegagalan perbandingan administrasi pada pokoknya disebabkan tidak lain dari pengalaman kegagalan yang dipaksakan sendiri. Ia meletakkan tujuan yang tidak bisa dicapai, yaitu pada permulaannya, dan tetap memilih untuk mencari model dan teori yang komprehensif untuk mendefinisikan diri”.

G. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956–1970)

Untuk sebagian, karena status keanggotaannya yang kelas dua di dalam departemen ilmu politik, beberapa ahli administrasi negara mulai mencari alternatif. Meskipun Paradigma 4 ada pada waktu yang bersamaan dengan Paradigma 3, ia tidak pernah menerima dasar dukungan yang luas ketika ilmu politik mendapatkannya dari para ahli administrasi negara sebagai paradigma. Meskipun demikian, pilihan ilmu administrasi adalah suatu alternatif yang *viable* sejumlah sarjana yang penting di dalam administrasi negara. Baik dalam paradigma ilmu politik maupun ilmu administrasi, suatu kebenaran yang penting bahwa administrasi negara tidak mempunyai identitas dan keunikannya di dalam membatasi beberapa konsepnya yang “lebih besar”.

Istilah *ilmu administrasi* di sini digunakan sebagai penangkap semua frasa, bagi kajian di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi (yang dibahas dalam Bab 2), terutama menggambarkan berbagai pekerjaan para ahli psikologi sosial,

administrasi niaga, sosiologi, serta ahli administrasi negara untuk lebih memahami perilaku organisasi, terutama menekankan pada penggambaran pekerjaan para ahli riset statistik, analisis sistem, ilmu komputer, ekonomi, serta ahli administrasi negara untuk mengukur efektivitas program agar lebih cermat dan meningkatkan efisiensi manajemen. Sebagai paradigma, ilmu administrasi menyajikan fokus, bukan lokus. Ia menawarkan teknik, sering tekniknya sangat canggih, yang menuntut keahlian dan spesialisasi, tetapi untuk bidang apa keahlian tersebut harus diterapkan tidak dijelaskan. Sebagaimana pada Paradigma 2, administrasi adalah administrasi di mana pun ia ditemui; fokus lebih diperhatikan daripada lokus.

Sejumlah perkembangan, di antara banyak yang tercipta dari sekolah-sekolah dagang, membantu perkembangan paradigma ilmu administrasi. Pada tahun 1956, jurnal penting *Administrative Science Quarterly* diterbitkan oleh seorang ahli administrasi negara atas premis adanya pemisahan yang salah antara administrasi negara, niaga, dan kelembagaan. Salah seorang ahli administrasi negara, Keith M. Henderson, pada pertengahan tahun 1960-an menyatakan sanggahannya bahwa teori organisasi telah atau seharusnya menjadi pusat pembahasan administrasi negara. Tidak dapat dimungkiri bahwa pekerjaan keilmuan yang dilakukan oleh James G March dan Herbert A Simon dalam buku, *Organizations* (1958); Richard Cyert dan March dalam *A Behavioral Theory of the Firm* (1963); March dalam *Handbook of Organizations* (1965); dan James D Thompson dalam *Organizations in Action* (1967) telah memberi alasan kuat untuk memilih ilmu administrasi sebagai paradigma administrasi niaga.

Pada awal tahun 1960-an, "Pengembangan organisasi" semakin banyak mendapat perhatian sebagai bidang khusus ilmu administrasi, menawarkan alternatif ilmu politik yang menarik bagi banyak ahli administrasi negara. Pengembangan organisasi sebagai sebuah bidang ilmu, berakar pada psikologi sosial dan nilai: "demokratisasi" birokrasi, baik negara maupun swasta, dan swa-aktualisasi para anggota perseorangan dari organisasi. Karena nilai-nilai inilah, pengembangan organisasi dipandang generasi muda ahli administrasi negara sebagai tawaran bidang riset yang sangat cocok dalam kerangka ilmu administrasi. Nilai-nilai

demokrasi bisa dipertimbangkan, aspek normatifnya bisa segera diulas, dan keketatan intelektual dan metodologi ilmiahnya bisa segera diterapkan. Yale University merupakan promotor utama gagasan pengembangan organisasi dalam administrasi negara; para lulusannya memang bergelar doktor ilmu politik, tetapi transkrip mereka penuh dengan pembahasan manajemen industri.

Ada satu masalah dalam rute ilmu administrasi. Seandainya ia terpilih sebagai satu-satunya fokus administrasi negara, masih adakah administrasi negara? Sekalipun tidak terdapat prinsip-prinsip universal dalam ilmu administrasi, ia berani berpendapat bahwa semua organisasi dan metodologi manajerial pada umumnya memiliki pola, karakteristik, dan kelemahan tertentu. Jika ilmu administrasi dianggap sebagai sebuah paradigma, administrasi negara pun akan berubah. Paling tidak, hanya sebagai sebuah aspek pembahasan dalam ilmu politik atau hanya menjadi subbidang dari ilmu administrasi. Dalam praktiknya, ini sering berarti bidang ilmu administrasi niaga akan menyerap bidang ilmu administrasi negara. Apakah bidang studi yang mementingkan unsur keuntungan ini cukup memerhatikan nilai kepentingan umum yang vital sebagai salah-satu aspek ilmu administrasi, merupakan satu pertanyaan atas arti penting administrasi negara, yang bisa jadi jawabannya tidak memuaskan.

Sebagian diterima konseptual ini, sekali lagi hanya sebagian, diakibatkan oleh perbedaan tradisional antara ruang lingkup negeri dan swasta pada masyarakat Amerika. Apa itu administrasi negara, apa lagi lainnya (misalnya administrasi swasta), dan apa yang menjadi garis pembeda keduanya merupakan dilema yang sulit dipecahkan hingga bertahun-tahun.

Fenomena "dunia nyata" membuat pemisahan bidang kenegaraan/swasta semakin sulit ditentukan secara empiris, oleh kalangan akademik sekalipun. Kontrak riset dan pengembangan, kompleks industri militer, peranan instansi-instansi regulator serta hubungan mereka dengan pihak industri, dan keahlian yang semakin meningkat dari instansi-instansi pemerintah dalam menciptakan dan mengembangkan teknik-teknik manajerial canggih yang memengaruhi "sektor swasta" di setiap aspek kehidupan masyarakat AS, semuanya menyebabkan administrasi negara sulit

dipahami, sehingga paradigmanya yang pasti juga sulit ditentukan. Kebingungan akan istilah negara di bidang administrasi memang bisa dimengerti. Sebenarnya, ada seorang sarjana yang menyangkal adanya “administrasi negara”, karena organisasi manajerial semakin banyak terkait dengan masalah-masalah negara, pemerintahan, dan politik sehubungan dengan semakin meningkatnya segi keterkaitan dalam masyarakat teknologi.

Berawal dari kenyataan itu, saat ini para ahli administrasi negara mulai menerima bahwa kata negara dalam administrasi negara tidak bisa diartikan dalam makna institusi seperti masa sebelumnya. Kata tersebut kini diartikan sebagai makna filosofis, normatif, dan etika. Kata negara kini diartikan sebagai segala sesuatu yang memengaruhi kepentingan umum. Dengan demikian, Departemen Pertahanan misalnya, lebih cocok dikaji oleh administrasi negara, khususnya mengenai urusan kontrak dan hubungan politik dengan Perusahaan Penerbangan Lockheed, misalnya, yang diurus oleh administrasi niaga. Jadi, makna tradisional dari kata negara telah ditinggalkan dan diganti dengan makna yang lebih dinamis dan normatif. Kini, ia tidak hanya membahas Departemen Pertahanan, tetapi juga meliputi hubungannya dengan pihak lain, misalnya dengan Lockheed. Dimensi baru ini menumbuhkan bidang studi baru yang disebut *urusan umum*.

Ketegangan antara negara-swasta, kepentingan umum motif keuntungan yang dicerminkan paradigma ilmu administrasi tidak mempunyai peran apa pun untuk meredakan permasalahan lokus bagi administrasi. Konotasi kepentingan umum, ilmu administrasi bisa digunakan untuk keperluan apa saja, yang paling immoral sekalipun. Konsep penentuan dan penerapan kepentingan umum memberi tonggak pembatas bagi administrasi negara dan sebuah lokus untuk bidang studi ini. Akan tetapi, hal itu tidak akan banyak artinya jika setiap perhatian dalam konteks ilmu administrasi, seperti fokus teori organisasi ataupun ilmu manajemen, lebih condong kepada ilmu politik.

Jika Paradigma 4 memang demikian halnya, para ahli administrasi negara terpaksa menguasai lebih banyak teknologi manajemen agar mereka bisa lebih memahaminya dalam konteks

pemerintahan. Ini akan menyingkirkan banyak pertimbangan nilai (kecuali nilai efisiensi ekonomi) sehingga para ahli itu pun mulai berfikir secara filosofis (bukan lagi secara institusional) mengenai arti sesungguhnya kata negara dari administrasi negara.

H. Kekuatan Administrasi Negara Baru (1965–1970)

Meskipun administrasi negara sangat kontras keberadaannya selama berlangsungnya Paradigma 3 dan 4, ia memiliki benih pembaruan sendiri. Proses ini, yang sama sekali tidak disadari pada waktu itu, mengarah pada dua hal yang terpisah, namun komplementer. Yang satu adalah perkembangan program-program interdisipliner dalam “ilmu pengetahuan, teknologi dan kebijakan umum (atau dalam terminologi yang lain) di universitas-universitas terkemuka, sedangkan yang satu lagi adalah munculnya “administrasi negara baru”.

Evolusi “ilmu pengetahuan dan masyarakat” pada kurikulum universitas terjadi selama akhir tahun 1960-an. Hal ini merupakan isyarat intelektual dari minat akademik yang lebih dalam dan baru atas hubungan antara pengetahuan dan kekuasaan, birokrasi dan demokrasi, teknologi dan manajemen, serta kaitannya dengan “teknobirokratik”. Program-program ini meskipun sangat bersifat interdisipliner, sering didominasi oleh para ahli administrasi negara yang masih bercokol di departemen ilmu politik. Pada akhir 1960-an, terdapat sekitar 50 program seperti ini, yang sebagian besar dipegang oleh lembaga-lembaga akademik yang paling terkemuka. Karena adanya fokus baru atas ilmu pengetahuan, teknologi dan kebijakan umum inilah, para ahli administrasi negara yang waktu itu masih bersatu dengan departemen ilmu politik menuntut pembedaan intelektual selama 1960-an. Tindakan ini mampu mengimbangi kendurnya identitas disipliner yang juga menimpa administrasi negara. Munculnya identitas yang diperbaharui ini sebagian disebabkan oleh fokus ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebijakan umum yang secara konseptual tidak berlandaskan tesis pluralis seperti yang dianut oleh ilmu politik. Fokus tersebut memang lebih bersifat elitis daripada pluralis, sintesis daripada spesialisatif, serta lebih hierarkis daripada komunal.

Dari kondisi tersebut, muncul perkembangan kedua, yakni lahirnya “administrasi negara yang baru. Pada tahun 1968, Waldo, sebagai guru besar humaniora Universitas Albert Schweitzer di Syracuse (negara bagian New York), mensponsori sebuah konferensi para ahli administrasi negara generasi muda untuk membahas administrasi negara yang baru tersebut. Hasil konferensi ini dibukukan dengan judul *The New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Buku ini sampai sekarang merupakan buku pedoman pokok dalam mempelajari administrasi negara yang baru.

Fokusnya tidak banyak membahas fenomena-fenomena tradisional seperti efisiensi, efektivitas, soal anggaran, atau teknik-teknik administrasi. Sebaliknya, administrasi negara baru sangat memerhatikan teori-teori normatif, filosofi, dan aktivisme. Ia banyak membahas hal-hal yang berkaitan dengan nilai, etika, perkembangan para anggota secara individual dalam organisasi, hubungan birokrasi dengan pihak yang dilayaninya, dan masalah-masalah yang luas seperti urbanisasi, teknologi, dan kekerasan. Jika ada penekanan baru dari administrasi negara yang baru, penekanan itu ada dari segi moral.

Dalam satu hal tertentu, administrasi negara baru setara dengan “ilmu politik yang baru”, suatu gerakan yang terjadi secara berkesinambungan dari generasi muda ahli ilmu politik untuk menyudahi paradigma “revolusi perilaku” yang memang semakin lemah serta menggantinya dengan yang lebih normatif. Akan tetapi, jika kita kaji lebih dalam, administrasi negara baru ini merupakan seruan yang menuntut kemerdekaan administrasi negara dari ikatan ilmu politik (meskipun hal ini tidak terlaksana, bahkan pernah dianggap sebagai “politik baru birokrasi”) dan ilmu administrasi (karena pendekatan ilmu administrasi lebih bersifat teknis daripada normatif).

Gejala ilmu pengetahuan dan masyarakat serta administrasi negara baru tidak berumur panjang. Program-program, ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebijakan umum terpecah menjadi sumber-sumber khusus bagi topik-topik, seperti sistem informasi, manajemen pertumbuhan, dan administrasi lingkungan. Administrasi negara baru gagal memenuhi ambisinya dalam merevolusikan disiplinnya. Akan tetapi, kedua gejala tersebut tetap

memiliki pengaruh bagi administrasi negara. Mereka telah menyentak para ahli administrasi negara untuk mempertimbangkan kembali ikatan intelektual yang tradisional pada ilmu politik dan ilmu administrasi, dan mendorong para ahli itu untuk merenungkan prospek otonomi akademik. Pada tahun 1970-an, muncul gerakan separatisme itu.

I. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970–Sekarang)

Meskipun kekacauan intelektual masih berlangsung, gagasan Simon pada tahun 1947, bagi dualisme akademik dari administrasi negara, mendapatkan validitasnya yang baru. Belum ada fokus bidang studi yang bisa disebut “ilmu administrasi yang murni”. Yang ada adalah teori organisasi yang selama dua setengah dasawarsa terakhir memusatkan perhatiannya tentang bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, bagaimana perilaku orang-orang di dalamnya dan mengapa demikian, serta bagaimana dan mengapa keputusan dibuat. Ia kurang membahas bagaimana hal-hal tersebut seharusnya terjadi. Selain itu, kemajuan yang meyakinkan telah tercipta dalam memperbaiki teknik terapan dari ilmu manajemen, dan penerapannya di sektor negara.

Sedikit kemajuan dalam menggambarkan lokus dari bidang studi tersebut, atau dalam menentukan apa relevansi kepentingan umum, urusan umum dan “penentuan kebijakan umum” bagi para ahli administrasi negara. Meskipun begitu, bidang ini menemukan faktor-faktor sosial fundamental tertentu yang khas bagi negara-negara terbelakang, sebagai lokusnya. Meskipun para ahli administrasi negara bebas menentukan pilihannya atas segenap fenomena tersebut, ada ketentuan-ketentuan yang harus mereka patuhi dalam menumbuhkan minat multidisipliner, yang menuntut sintesis kapasitas intelektual dan mengarah pada tema-tema yang mencerminkan kehidupan perkotaan, hubungan administratif antara organisasi-organisasi “negara” dan swasta, dan mempertemukan sisi teknologi dan sisi masyarakat. Perbedaan tradisional yang kaku atas sektor swasta dan negara semakin berkurang dalam paradigma administrasi negara yang baru ini, sejalan dengan makin luwes lokusnya. Terlebih lagi, para ahli

administrasi negara semakin banyak memberi perhatian pada bidang ilmu lain yang memang tidak terpisahkan dari administrasi negara seperti ilmu politik, ekonomi politik, proses pembuatan kebijakan negara serta analisisnya, dan pemerkiraan keluaran (*output*) kebijakan. Aspek terakhir ini, dalam beberapa hal, bisa dipandang sebagai sebuah pertalian antara penyusunan fokus dan lokus dari administrasi negara.

Buku ini akan membahas fokus, lokus, dan pertaliannya dalam administrasi negara dengan paradigma yang terakhir. Bagian 2 dan 3 akan membahas fokus administrasi negara, yakni teori organisasi, beberapa fakta analisis kebijakan umum, dan teknik-teknik tinggi administrasi. Kesemuanya itu akan menyajikan jawaban dari pertanyaan Simon mengenai adanya ilmu administrasi yang murni dan penyempurnaan “mur dan baut” administrasi negara oleh para spesialisnya. Bab 6 dan bagian 4 membahas lokus yang lebih normatif atas administrasi negara, etika birokrasi, dan urusan umum. Meskipun bidang ilmu urusan ilmu masih dalam proses pembentukannya, bidang-bidang utama yang menarik perhatian para ahli administrasi negara akan disertakan. Dengan demikian, kita membahas administrasi negara dalam konteks paradigma yang tengah berlaku sekarang. Fokusnya adalah teori organisasi dan ilmu manajemen, sedangkan lokusnya adalah kepentingan umum dan urusan umum.

Singkatnya, buku ini akan membahas administrasi negara yang telah tumbuh sebagai bidang ilmu tersendiri. Munculnya perguruan-perguruan tinggi, sekolah, dan jurusan yang khusus mempelajari administrasi negara jelas menunjukkan dianutnya Paradigma 5 di kalangan universitas. Antara tahun 1973-1978, jumlah sekolah profesional tersendiri yang khusus mempelajari administrasi negara dan urusan umum meningkat sebesar 21%. Adapun jurusan khusus untuk itu meningkat 53%. Sebuah analisis atas kecenderungan ini mengungkapkan bahwa “sebagian besar mahasiswa yang belajar administrasi negara, ada pada program-program studi di sekolah-sekolah profesional yang secara khusus mempelajari administrasi negara.

Meskipun program studi administrasi negara yang masih berada di lingkungan departemen ilmu politik juga meningkat,

peningkatan tersebut lebih merupakan usaha dari perguruan tinggi yang relatif kecil untuk mempertahankan peminatnya di tengah suramnya sumber-sumber pendidikan, daripada usaha yang terencana untuk mempertahankan kurikulum administrasi negara yang masih merupakan cabang dari ilmu politik. Sekolah-sekolah umum ilmu administrasi yang biasanya mengajarkan gabungan ilmu administrasi niaga dan negara, jumlahnya berkurang lebih dari separuhnya selama periode 5 tahun, dan ini merupakan satu-satunya peristiwa sebuah unit akademik menyusut jumlahnya sedemikian drastis dalam waktu yang relatif singkat.

Mutu akademik dari lembaga pendidikan yang merupakan sekolah profesional manajemen negara sangat tinggi (banyak di antaranya yang bam berdiri). Princeton, Indiana Wisconsin, Syracuse, Universitas Washington, Universitas California di Berkeley, adalah sejumlah contohnya. Selain itu, lembaga-lembaga pendidikan ini menempatkan prioritas tinggi bagi pendidikan seorang administrator negara. Sebagaimana dikemukakan oleh rektor Universitas Harvard (yang juga mengelola sekolah pemerintah John Fitzgerald Kennedy):

.... Pihak universitas memiliki kesempatan dan tanggung jawab utama untuk mulai melaksanakan tugas melatih suatu korps orang-orang yang terampil untuk menduduki posisi-posisi yang berpengaruh dalam kehidupan negara. Apa yang dibutuhkan tak kurang dari pendidikan sebuah profesi baru ...Saya sungguh amat menekankan arti penting upaya ini... Karena pihak universitas memikul tanggung jawab utama bagi pengadaan pendidikan latihan tingkat tinggi dalam masyarakat, mereka memiliki kesempatan dan kewajiban tersendiri untuk menyiapkan suatu profesi abdi masyarakat yang mampu menanggung tanggung jawab bangsa yang berat.

Memang, gembira rasanya melihat lembaga-lembaga bahasa yang terkemuka mengakui pentingnya mendidik para administrator negara dan melakukan sesuatu atas adanya pengakuan itu. Akan tetapi, perlu diingat bahwa cakupan sepenuhnya atas pendidikan itu belum lagi pasti. Kecenderungan-kecenderungan yang pasti dalam administrasi negara semakin menyemak.

Salah satu kecenderungan tersebut adalah pertumbuhannya. Asosiasi Nasional Sekolah Urusan Umum, yang merupakan asosiasi program bidang baru yang terkemuka di seluruh negeri, memiliki lebih dari 200 lembaga anggota pada tahun 1980 (pada dekade sebelumnya, lembaga anggotanya hanya berjumlah 60). Lebih dari 25.000 mahasiswa tetap dan sambilan terdaftar pada program administrasi negara tingkat master di tahun 1980. Lima tahun sebelumnya, jumlahnya hanya 8.000.

Kecenderungan lainnya adalah agresifnya pendidikan administrasi negara dalam merekrut mahasiswa minoritas dan wanita. Pada tahun 1978, 11% dari mahasiswa tingkat MPA adalah orang kulit hitam, hampir 22% adalah wanita. Jumlah mahasiswa keturunan Latin, Indian pribumi Amerika dan mahasiswa asing juga meningkat secara dramatis selama tahun 1970-an.

Sebagai rangkuman, administrasi negara semakin menonjol bukan hanya karena diakui kalangan universitas sebagai bidang akademik yang tersendiri (di banyak tempat, ilmu ini tidak hanya diajarkan sebagai sebuah jurusan, tetapi berupa sebuah perguruan tinggi tersendiri), tetapi bidang itu merupakan getaran semangat akademik, dan merupakan isyarat awal dari pembaharuan sosial. Jika negara harus ditangani dengan baik, menurut istilah Rektor Harvard, Bok, pihak universitas harus berperan langsung dalam proses pembentukan sikap dan pemikiran para abdi negara tersebut.



A. Sejarah Munculnya Konsep Birokrasi

Konsep birokrasi dimunculkan oleh M. de Gourney. Melalui surat tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baran de Grim, merujuk pada gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri. De Gourney menyebutkan kecenderungan itu sebagai penyakit yang disebutnya *bureaumania*.

Ide tentang birokrasi bukan sesuatu yang baru. Merupakan kekeliruan kalau mengira konsep ini baru muncul. Keluhan atas pemerintah pun bukan hal baru, yaitu setua usia pemerintahan itu sendiri. Juga, prinsip pemerintah harus dijalankan orang-orang yang baik dan cakap merupakan ide yang sudah lama berkembang di lingkungan filsuf, baik Barat maupun Timur.

Machiavelli, misalnya. Dalam nasihatnya kepada pangeran, meminta pangeran memilih menteri yang cakap dan menggaji mereka agar tidak mencari penghasilan dari sumber lain. Bahkan, ide tentang pemerintahan yang efisien, sangat akrab di Cina jauh sebelum masehi. Di antaranya ide tentang senioritas, sistem "merit" statistik resmi dan laporan tertulis dipraktikkan secara luas. Sementara pada 337 SM, Shen Pu-Hai menulis serangkaian prinsip yang sangat erat terkait dengan prinsip yang dikembangkan dalam teori administrasi abad 20.

Sejak kemunculan gagasan de Gourney, istilah birokrasi diadopsi secara luas dalam kamus politik di Eropa selama abad 18. Istilah Prancis, *bureaucratie* ini, dengan cepat diadopsi dalam

makna yang sama di Jerman dengan sebutan *kureaukratie* (kemudian menjadi *burokratie*), di Italia menjadi *burocrazia* dan Inggris menjadi *bureaucracy*.

Derivasi dari istilah birokrasi juga berkembang secara luar biasa selepas periode de Gourney. Muncul istilah birokrat, birokratis, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi. Kamus Prancis 1798, mendefinisikan birokrasi sebagai kekuasaan, pengaruh dari pemimpin dan staf biro pemerintahan (*governmental bureaux*). Adapun Kamus Jerman edisi 1813 merumuskan birokrasi sebagai kewenangan atau kekuasaan, tempat aneka departemen pemerintahan dan cabang merebutnya dari warga negara bagi diri mereka sendiri. Padahal, istilah dasarnya adalah *bureau* artinya meja tulis, yang bermakna tempat pejabat bekerja.

Meskipun demikian, penggunaan awal sekaligus penyebarluasan istilah birokrasi justru dilakukan novelis, Balsac, salah seorang yang paling bertanggung jawab dan konsisten dalam penyebaran istilah ini lewat novelnya, *Les Employes* (1836).

Kemudian, diadopsi sebagai konsep yang serius oleh Frederic Le Play pada 1864, ketika ia membicarakan tentang birokratisme, yakni tingkah laku dan sepak terjang dari pejabat profesional yang merugikan warga negara. Karenanya, Le Play sosialis besar Prancis harus meminta maaf atas penggunaan istilah hibrida yang diciptakari dalam novel ringan.

Tema ini (*birokratisme*) dielaborasi secara terperinci oleh Josef Oldszenki (1904), seorang pembela Polandia yang berutang pada pemikiran dalam esai Mohl yang banyak membicarakan penyalahgunaan yang dilakukan birokrasi. Hingga 1896, birokrasi dalam *Kamus Politik Prancis* disebutkan berasal dari Jerman dan dipopulerkan oleh Balzac.

Konsep birokrasi ini meluas ke Inggris melalui terjemahan karya berbahasa Jerman. Karya Gorres "Germany And The Revolution" (1819) diterjemahkan ke bahasa Inggris dalam dua versi yang berbeda pada 1820. Istilah *bureau-kratisch* dihindari untuk diterjemahkan sebagai *bureaucratic*. Sementara terjemahan surat perjalanan seorang pangeran (1832) menyebutkan, birokrasi telah menggantikan tempat dari aristokrasi dan kemungkinan besar

akan segera menjadi sama posisinya. Pada perkembangan selanjutnya, kamus berikutnya mulai menyebutkan istilah ini. Spencer, juga mulai menulis di bukunya tentang birokrasi dengan mengacu pada Prancis.

Mills dalam karyanya *Principil of Political Economy* (1848), menempatkan diri sebagai penentang dari konsentrasi semua keterampilan dan pengalaman serta kekuasaan dari tindakan yang terorganisasi di tangan manajemen kepentingan yang luas. Ia menyebutnya sebagai *dominant bureaucracy* yang muncul dalam masyarakat Inggris.

Mills menegaskan, kecenderungan itu merupakan *a main cause of the inferior capacity for political life* yang menandai karakteristik dari negara yang *over governed* saat itu. Mills, dalam *Considerations on Representative Government* (1861) membandingkan, di luar pemerintahan perwakilan, bentuk pemerintahan yang memiliki keterampilan politik yang tinggi adalah birokrasi. Bahkan, birokrasi berjalan dengan nama monarki atau aristokrasi. Di sini Mills menggambarkan esensi birokrasi sebagai pemerintahan yang dikendalikan oleh yang profesional (*governors by profession*), (Pembina Kagama Kalsel, Banjarmasin).

B. Pengertian Birokrasi

Jika mendengar kata birokrasi, yang ada dalam benak pikiran bahwasanya kita berhadapan dengan suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah biaya yang serba mahal (*hight cost*). Pendapat demikian tidak dapat disalahkan seluruhnya. Akan tetapi, apabila orang-orang yang duduk dibelakang meja taat pada prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, birokrasi akan berjalan lancar dan “biaya tinggi” akan dapat dihindarkan.

Untuk mengeliminasi pemikiran yang demikian, mari sejenak mencerna pendapat para ahli mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan birokrasi.

1. Birokrasi yang dalam bahasa Inggris, *bureaucracy*, berasal dari kata *bureau* (berarti meja) dan *cratein* (berarti kekuasaan),

artinya kekuasaan berada pada orang-orang yang di belakang meja. Di Indonesia, birokrasi cenderung dikonotasikan sebagaimana telah digambarkan seperti di atas.

2. Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984), birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang.

Dengan demikian, tujuan dari adanya birokrasi agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisasi. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, itulah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

3. Blau dan Page (1956) mengemukakan birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Jadi, menurut Blau dan Fage, birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, meskipun kadang dalam pelaksanaannya birokratisasi sering mengakibatkan adanya ketidakefisienan.
4. Dengan mengutip pendapat Mouzelis, Ismani (2001) mengemukakan bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasarkan pengetahuan teknis dan dengan efisiensi dan setinggi-tingginya. Dari pandangan demikian, tidak sedikit pun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien.
5. Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan.
6. Dengan mengutip Blau dan Meyer, Dwijowijoto (2004) menjelaskan bahwa birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik dan

buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar. Selanjutnya, dikemukakan bahwa di dalam masyarakat modern, yang terdapat begitu banyak urusan yang terus-menerus dan ajeg, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai *pegawai negeri sipil*.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, dapat dirumuskan bahwa birokrasi adalah suatu prosedur yang efektif dan efisien, yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi sesuai tujuan yang telah disepakati dalam sebuah organisasi/instansi/lembaga berada.

C. Karakteristik Birokrasi

Seperti halnya telah diuraikan di atas, bahwa birokrasi dimaksudkan sebagai kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena segala sesuatunya diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Diharapkan pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) yang khusus.

Sebagaimana dinyatakan oleh Blau dan Page, bahwa birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar, hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan. Hal ini karena pada organisasi pemerintahan, segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal. Selama ini, banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagaimana dirumuskan berikut (Syafiie, 2004: 90):

1. kerja yang ketat pada peraturan (*rule*);
2. tugas yang khusus (spesialisasi);
3. kaku dan sederhana (*zakelijk*);
4. penyelenggaraan yang resmi (formal);
5. pengaturan dari atas ke bawah (hierarkhis) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi;
6. berdasarkan logika (rasional);
7. tersentralistik (otoritas);

8. taat dan patuh (*obedience*);
9. tidak melanggar ketentuan (*discipline*);
10. terstruktur (sistematis);
11. tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari suatu birokrasi. Karakteristik tersebut idealnya memang dimiliki oleh para birokrat (pegawai negeri sipil) agar tugas-tugas administrasi yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang direncanakan. Dengan demikian, pendapat sebagian masyarakat selama ini yang cenderung negatif, paling tidak dapat diluruskan.

D. Tipe Ideal Birokrasi

Dengan mengutip pendapat Max Weber seorang sosiolog Jerman, Tjokroamidjojo (1984: 72-73) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi di dalam tipe idealnya, yaitu sebagai berikut.

1. Prinsip pembagian kerja

Kegiatan-kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dibagi dalam cara-cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas, pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan dengan tanggung jawab penuh dan efektif.

2. Struktur hierarkis

Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hierarkis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.

3. Aturan dan Prosedur

Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat jumlah orang yang terlibat di dalamnya.

4. **Prinsip netral** (*tidak memihak*)

Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban dalam semangat *formalistic impersonality* (formal nonpribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini, seorang pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu prakondisi untuk sikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.

5. **Penempatan didasarkan atas karier**

Penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Dalam organisasi birokrasi, penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karier. Ada sistem promosi, entah atas dasar senioritas atau prestasi, atau keduanya. Kebijakan kepegawaian demikian dimaksudkan untuk meningkatkan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya *esprit de corps* atau jiwa korps di antara para anggotanya.

6. **Birokrasi murni**

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

7. Selanjutnya, menurut Sondang P. Siagian, paradigma birokrasi yang ideal, agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang sehat. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

a. *Prinsip organisasi*

Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.

b. *Prinsip kejelasan misi*

Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang harus dilaksanakannya, baik yang sifatnya pengaturan yang selalu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dioperasionalkan secara transparan, maupun dalam berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan benar, ramah, cepat, tetapi sekaligus akurat.

c. *Prinsip kejelasan fungsi*

Sebagai paradigma, fungsi merupakan rincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan hal-hal tertentu yang menjadi tanggung jawab fungsional suatu instansi. Meskipun sangat penting, hal ini juga sebagai upaya untuk menjamin bahwa:

- 1) dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi dalam arti satu fungsi diselenggarakan oleh lebih dari satu instansi;
- 2) tidak ada fungsi yang terabaikan karena tidak jelas induknya;
- 3) menghilangkan persepsi tentang adanya fungsi yang penting kurang penting dan tidak penting;
- 4) jelas bagi birokrasi dan masyarakat siapa yang menjadi kelompok *clientele* instansi yang sama.

d. *Prinsip kejelasan aktivitas*

Yang dimaksud dengan aktivitas birokrasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan tugas fungsi satuan kerja dalam birokrasi. Prinsip ini harus mendapat perhatian yang terletak pada kenyataan bahwa setiap kali para anggota birokrasi terlihat dalam aktivitas yang mubazir, setiap itu pula terjadi pemborosan. Padahal, karena terbatasnya sarana, prasarana, waktu, dan dana yang tersedia, pemborosan merupakan tindakan yang tidak pernah dapat dibenarkan.

e. *Prinsip kesatuan arah*

Merupakan kenyataan bahwa jajaran birokrat terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada berbagai pihak di luar birokrasi, yaitu masyarakat luas maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan. Bahkan, banyak kegiatan tersebut bersifat spesialis, bergantung pada tuntutan dan kepentingan pihak-pihak yang harus dilayani. Akan tetapi, aneka ragam aktivitas tersebut tetap harus diarahkan pada satu titik kulminasi tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

f. *Prinsip kesatuan perintah*

Salah satu wewenang yang dimiliki oleh setiap orang yang menduduki jabatan manajerial adalah memberikan perintah kepada bawahannya. Sebaliknya, perintah bisa berupa larangan agar bawahan tersebut tidak melakukan tindakan tertentu. Agar perintah yang diberikan dapat terlaksana dengan efektif, sumbernya hanya satu, yaitu atasan langsung dari bawahan yang bersangkutan. Penegakan ini sangat penting sebagai salah satu paradigma birokrasi karena dalam kenyataan sesungguhnya seorang bawahan mempunyai banyak atasan bergantung pada jumlah jenjang jabatan manajerial yang terdapat dalam suatu organisasi.

Dengan demikian, penerapan prinsip satu perintah seyogianya didasarkan pada pendapat "satu anak tangga ke bawah". Artinya, setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada para bawahannya langsung. Dengan prinsip ini, tercapai hal berikut.

1. penerima perintah tidak akan bingung tentang makna perintah yang diterimanya;
2. pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui, satu hal yang secara psikologis dapat berdampak negatif;
3. prinsip formalisasi ialah penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang memang dapat dibakukan. Dalam suatu birokrasi diperlukan formalisasi yang tinggi karena dengan demikian terdapat kriteria kinerja

yang seragam untuk semua kegiatan yang sejenis. Manfaatnya bukan hanya dalam mengukur kinerja para pegawai yang penting untuk penilaian dalam rangka evaluasi para pegawai untuk promosi, alih tugas, alih wilayah, bahkan untuk pengenaan sanksi disiplin. Jika di awal telah disinggung betapa pentingnya suatu birokrasi dikelola secara demokratis, salah satu perwujudannya ialah kesediaan seorang pejabat pimpinan untuk mendelegasikan wewenangnya kepada para bawahannya untuk mengambil keputusan sesuai dengan hierarki jabatannya dalam organisasi. Rumus yang dapat digunakan dalam hal ini bahwa pada tingkat manajemen puncak, keputusan yang diambil adalah yang bersifat strategis, para manajer tingkat media mengambil keputusan yang bersifat taktis dan para manajer tingkat rendah mengambil keputusan teknis dan operasional.

Disoroti dari kinerja manajerial penerapan prinsip ini sangat penting karena:

1. mutu keputusan yang diambil akan semakin tinggi,
2. bagi setiap manajer tersedia waktu lebih banyak untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi manajerial yang lain,
3. operasionalisasi keputusan akan semakin efektif karena rasa tanggung jawab para pengambil keputusan pada berbagai eselon akan semakin besar,
4. para manajerial yang lebih rendah merasa mendapat kepercayaan dari atasan masing-masing. Telah dimaklumi bahwa pendelegasian wewenang hanya mungkin berlangsung dengan baik apabila penerima delegasi wewenang itu menunjukkan kematangan, tidak hanya dalam arti teknis, tetapi juga secara psikologis dan mental intelektual. Pengalaman menunjukkan bahwa kematangan tersebut hanya tercapai dalam suatu organisasional yang demokratis. Kuncinya terletak pada gaya manajerial para atasan.

g. *Prinsip desentralisasi*

Prinsip yang berkaitan erat dengan pendelegasian wewenang adalah penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya berarti harus dicegah adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu. Dengan kata lain, jangan sampai terjadi sentralisasi yang berlebihan.

Bagi suatu birokrasi, hal ini sangat penting karena dengan kondisi wilayah kekuasaan negara yang sangat mungkin heterogen ditinjau dari segi potensi ekonomi, jumlah dan komposisi penduduk, kekayaan alam, topografi wilayah, dan budaya masyarakat setempat, desentralisasi pengambilan keputusan mutlak diperlukan. Dengan desentralisasi itulah, para pejabat pimpinan dan pelaksana dapat bertindak dengan tepat, dalam arti sesuai dengan situasi perumusan setempat di lapangan.

Dalam kaitan ini, harus ditekankan bahwa ada hal-hal tertentu yang dilakukan dengan pendekatan sentralisasi, terutama dalam suatu negara kesatuan. Beberapa contoh yang sifatnya nasional, seperti perumusan kebijaksanaan dasar, pola perencanaan, pola organisasi dan pola pengawasan.

Bahkan di negara yang berbentuk federasi, ada kegiatan yang merupakan "urusan" pemerintah federal, seperti pertahanan dan keamanan, serta hubungan luar negeri. Para pejabat dan petugas di lapangan bekerja atas pola yang telah ditetapkan secara nasional.

h. *Prinsip keseimbangan wewenang dan tanggung jawab*

Jika wewenang dapat diartikan sebagai hak menyuruh atau melarang orang lain melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang. Keduanya harus dimiliki secara berimbang oleh setiap anggota, terutama para pejabat pimpinan.

Teori manajemen menekankan bahwa ketidakseimbangan antara keduanya dapat berdampak negatif pada kinerja organisasi. Jika wewenang seseorang tidak

diimbangi oleh tanggung jawab, tidak mustahil terbuka peluang untuk bertindak otoriter atau diktatorial. Sebaliknya, jika seseorang hanya dibebani dengan tanggung jawab tanpa diimbangi oleh wewenang, mungkin ia akan ragu-ragu melakukan sesuatu karena takut jika tindakannya itu melampaui wewenangnya.

Dengan mengacu pada berbagai prinsip organisasi yang telah dibahas, timbul tuntutan untuk mempelajari, memilih, dan menggunakan struktur dan tipe organisasi yang tepat.

Telah dimaklumi bahwa saat ini dikenal berbagai tipe organisasi seperti *tipe lini*, *tipe lini dan staf*, *tipe fungsional*, *tipe panitia (adhocracy)* dan *tipe matriks*. Setiap tipe memiliki karakteristik tertentu. Karena karakteristiknya yang khas itu, tipe tertentu akan cocok digunakan mewadahi berbagai kegiatan organisasi tertentu pula.

Faktor-faktor yang harus dipertimbangkan antara lain ialah:

1. kompleksitas tugas yang harus dikerjakan,
2. filsafat yang menjadi dasar kegiatan operasional,
3. tingkat formalisasi yang diberlakukan,
4. sifat kegiatan yang harus diselenggarakan, apakah rutin, mekanistik, atau menuntut inovasi dan kreativitas,
5. kultur organisasi yang dominan dan mengikat semua anggota organisasi,
6. kendala-kendala yang dihadapi seperti keterbatasan sarana, dana, dan prasarana,
7. teknologi yang diterapkan.

Dengan mempertimbangkan fakta-fakta tersebut, dikaitkan dengan berbagai prinsip yang harus dipegang teguh, timbul tantangan bagi birokrasi dalam bentuk pertanyaan. Apakah seluruh satuan kerja dalam birokrasi itu harus menggunakan satu tipe organisasi tertentu atau apakah menggunakan berbagai tipe sekaligus?

Jawaban apa pun yang diberikan pada pertanyaan di atas, organisasi birokrasi harus:

1. mampu bergerak sebagai satu kesatuan meskipun satuan-satuan yang terdapat di dalamnya menyelenggarakan fungsi yang spesialisik dengan menggunakan peralatan yang spesialisik pula;

2. jelas menggambarkan satuan-satuan kerja yang menyelenggarakan tugas pokok dan tugas penunjang;
3. mencerminkan terselenggaranya semua kegiatan secara terkoordinasi;
4. memperhitungkan situasi dan kondisi lokal yang nyata-nyata dihadapi di lapangan;
5. memperhitungkan kemampuan organisasi beradaptasi pada tuntutan perubahan dalam berbagai bidang, artinya dapat diubah baik jumlah maupun strukturnya sesuai dengan tuntutan zaman;
6. mencakup semua jenis kegiatan yang harus dilaksanakan oleh birokrasi sebagai keseluruhan;
7. tidak mengarah pada terciptanya rantai birokrasi yang panjang.

E. Etika Birokrasi

Pada pembahasan di atas telah diuraikan pengertian etika dan birokrasi, sekarang mari menginjak pada pengertian etika birokrasi. Telah diuraikan bahwa etika merupakan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya atau kumpulan asas atau nilai moral. Untuk menjadi pegangan atau rujukan seseorang atau kelompok, nilai-nilai moral tersebut diwujudkan dalam bentuk kode etik, misalnya kode etik kedokteran, kode etik pers/jurnalistik, kode etik kehakiman, dan lain sebagainya.

Menurut Dwijowijoto (2004), birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil. Ismani (2001) mengemukakan bahwa apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan dan pembangunan, birokrasi berkenaan dengan kelembagaan, aparat, dan sistem serta prosedur dalam kegiatan yang dilaksanakan demi kepentingan umum dan masyarakat. Dalam makna birokrasi demikian, menurut Yahya Muhaimin (1991), birokrasi sebagai keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu. Dari keseluruhan yang dikemukakan di atas, dapat dirumuskan bahwa

etika birokrasi adalah *“norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat.*

Dengan demikian, aparat pemerintah seharusnya mempunyai pedoman dan penuntun dalam sikap dan perilaku sehingga birokrasi menjadi bersih dinamis dan bertanggung jawab. Dalam hal ini tidak cukup hanya tanggung jawab secara yuridis formal, tetapi juga tanggung jawab secara moral.

Dengan kata lain, birokrasi pada prinsipnya tidak dibuat sulit selama dalam prosesnya dapat dibuat mudah. Sementara dalam praktiknya, ada oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi ini untuk kepentingan sesaat dirinya. Tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan. Hal seperti ini dalam fenomena pelaksanaan birokrasi mulai kalangan pegawai rendah sampai kalangan pejabat masih banyak terjadi.

Prinsip dasar birokrasi adalah proses waktu pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilaku para pegawai ramah dan sopan, ini yang selalu harus dijaga serta dilaksanakan tanpa mengenal pamrih. Dengan sendirinya akan berdampak terhadap orang yang dilayani akan melakukan hal yang sama atas kepuasan pelayanan karena para pelaksana birokrasi memegang prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi.

F. Pelaksanaan Etika Birokrasi

Berdasarkan pengertian birokrasi yang menyatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi-organisasi yang didirikan secara resmi dan dibentuk untuk memaksimumkan efisiensi administrasi dalam pemerintahan dan pembangunan yang menyangkut kelembagaan, aparat, sistem, dan prosedur dalam melaksanakan kegiatan demi kepentingan umum atau masyarakat. Organisasi-organisasi tersebut yang terdiri atas kelembagaan, aparat, sistem, dan prosedur merupakan kelompok khusus dalam masyarakat yang memiliki cita-cita dan nilai-nilai bersama. Selain itu, juga sebagai suatu kelompok yang mempunyai kekuasaan tersendiri dan mempunyai tanggung jawab yang khusus.

Suatu kelompok yang memiliki kekuasaan sehingga menjadi monopoli dapat menimbulkan bahaya bila tertutup bagi orang luar kelompok tersebut dan dapat menimbulkan kecurigaan masyarakat yang merasa dipermainkan. Untuk mencegah hal itu, diusahakan mengatur tingkah laku moral kelompok tersebut melalui ketentuan-ketentuan tertulis yang diharapkan akan dipegang teguh oleh seluruh kelompok.

Dikaitkan dengan etika, ketentuan-ketentuan yang dibuat itu disebut kode etik. Kode etik dapat mengimbangi segi negatif dari terbentuknya kelompok yang memiliki kekuasaan khusus tersebut.

Kode etik dapat memperkuat kepercayaan masyarakat dan mendapat kepastian bahwa kepentingannya terjamin. Jadi, kode etik ibarat kompas yang menunjukkan arah moral dan menjamin mutu kelompok tersebut dalam hal ini kelompok birokrasi dalam pemerintahan di mata masyarakat.

Agar pelaksanaan kode etik berhasil dengan baik, pelaksanaannya diawasi terus-menerus dan kode etik mengandung sanksi bagi pelanggar kode etik. Pelanggaran kode etik akan dinilai dan ditindak oleh "suatu dewan kehormatan" atau komisi yang dibentuk khusus untuk keperluan itu.

Etika birokrasi terus dikembangkan dalam penyelenggaraan negara dengan dicantumkannya dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005 - 2025 pada salah satu misi, yaitu "mengembangkan etika birokrasi dan budaya kerja yang transparan, akuntabel, peka, dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat di seluruh wilayah negara Indonesia". Selain itu, pada Bab II tentang Arah Kebijakan Pembangunan poin (d) disebutkan, Peningkatan etika birokrasi dan budaya kerja serta pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip *good governance*, dan pada Bab III tentang Program Pokok Pembangunan poin (1), yaitu: Program Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Tujuan program ini adalah mengurangi dan menghilangkan penyalahgunaan kewenangan dalam birokrasi serta untuk menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang baik.

Penerapan etika birokrasi dalam pemerintahan dituangkan ke dalam kode etik Pegawai Negeri Sipil dalam PP Nomor 42 tahun 2004

dan Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003. Secara khusus di lingkungan Departemen Keuangan, beberapa unit telah memiliki kode etik pegawai, yaitu Inspektorat Jenderal, Direktorat Jenderal Pajak, dan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, sedangkan beberapa unit lainnya sedang menyusun kode etik pegawai, antara lain Direktorat Surat Utang Negara pada Ditjen Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara, Badan Pengawas Pasar Modal.

Ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan etika birokrasi adalah sebagai berikut.

1. Dasar Hukum ditetapkannya Etika Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai berikut:
 - a. Pasal 5 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28 dalam Undang-Undang Dasar 1945.
 - b. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999.
 - c. Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.
2. Setiap jenis pekerjaan, pada dasarnya menuntut tanggung jawab, yang berbeda hanya besar-kecilnya ukuran dan ruang lingkup dari tanggung jawab tersebut. Semakin rendah posisi/jabatan seseorang dalam organisasi, semakin kecil ruang lingkup dan ukuran atas tanggung jawabnya.
3. Demikian pula dengan jabatan, dalam organisasi apa pun termasuk organisasi pemerintah, jabatan tidak bisa dilepaskan dari peran pejabat di dalam organisasi tersebut. Oleh karena itu, setiap pejabat dalam organisasi pemerintah mulai dari level eselon IV, eselon III sampai dengan eselon I, tentu terikat pada hal-hal yang berkaitan dengan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan sesuai dengan posisi dan jabatannya. Ketentuan-ketentuan tersebut dijabarkan dalam kode etik pegawai.

4. Pada umumnya, penyusunan kode etik minimal didasari oleh empat aspek pertimbangan sebagai berikut.
 - a. Profesionalisme
Keahlian khusus yang dimiliki oleh seseorang, baik yang diperolehnya dari pendidikan formal (dokter, akuntan, pengacara, dan lain-lain), dari bakat (penyanyi, pelukis, pianis, dan lain-lain), maupun dari kompetensi mengerjakan sesuatu (direktur, pegawai, pejabat, dan lain-lain).
 - b. Akuntabilitas
Kesanggupan seseorang untuk mempertanggungjawabkan apa pun yang dilakukannya berkaitan dengan profesi serta perannya sehingga ia dapat dipercaya. Misalnya, seorang auditor yang memeriksa laporan keuangan sebuah perusahaan. Ia harus dapat mempertanggungjawabkan hasil pemeriksaan yang dibuatnya sesuai dengan kondisi perusahaan yang sebenarnya.
 - c. Menjaga kerahasiaan
Sebuah kemampuan memelihara kepercayaan dengan bersikap hati-hati dalam memberikan informasi. Seorang profesional harus mampu menyeleksi hal-hal yang bisa diinformasikan kepada umum dan informasi yang perlu disimpan sebagai sebuah kerahasiaan. Hal ini dilakukan demi menjaga reputasi sebuah perusahaan dan profesi yang dijabatnya. Misalnya seorang konsultan merupakan orang kepercayaan sebuah perusahaan, ia bisa mengetahui seluk-beluk perusahaan tersebut, tetapi harus menjaga informasi yang dimilikinya agar tidak sampai ke pihak luar yang tidak berkepentingan.
 - d. Independensi
Sikap netral, tidak memihak salah satu pihak, menyadari batasan-batasan dalam mengungkapkan sesuatu juga merupakan salah satu pertimbangan kode etik. Misalnya, untuk mendamaikan dua pihak yang berselisih dan merugikan perusahaan, seorang manajer yang bisa menjaga sikap independennya akan lebih dipercaya kedua belah pihak sehingga akan sangat membantu dalam penyelesaian kasus perselisihan yang dihadapinya.

Prinsip lain yang juga bisa dijadikan parameter dalam pelaksanaan birokrasi dapat merujuk pada prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, kepedulian kepada *stakeholder*, berorientasi kepada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis.

G. Pelaksanaan Birokrasi Pemerintahan Indonesia

Sejarah birokrasi di Indonesia memiliki rapor buruk, khususnya semasa Orde Baru yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Imbas dari semua itu, masyarakat harus membayar biaya mahal. Ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa fakta empiris rusaknya layanan birokrasi. Lebih dari itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu *causa prima* terhadap maraknya korupsi, kolusi, nepotisme. Pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintah sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan opini bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan.

Mengutip catatan guru besar ilmu politik Universitas Airlangga, Ramlan Surbakti, mengenai fenomena birokrasi di Indonesia, kewenangan besar dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan daripada pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar jika kemudian birokrasi lebih dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat daripada sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat.

Fenomena itu terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai pangreh praja daripada pamong praja. Bahkan, kemudian terjadi politisasi birokrasi. Pada rezim Orde Baru, birokrasi menjadi alat mempertahankan kekuasaan.

Pascareformasi pun, para pejabat politik yang kini menjabat dalam birokrasi pemerintah ingin melestarikan budaya tersebut

dengan mengaburkan antara pejabat karier dan nonkarier. Sikap mental seperti ini dapat membawa birokrasi pemerintahan Indonesia kembali kepada kondisi birokrasi pemerintahan pada masa orde baru. Bahkan, kemunculan RUU Administrasi Pemerintahan saat ini turut mendapat respons yang cukup agresif dari para pejabat politik melalui fraksi-fraksi di DPR yang berusaha mengakomodasikan kepentingan jabatan politik mereka untuk menduduki jabatan birokrasi.

Agar suatu birokrasi mampu berperan, upaya sadar, terprogram, dan berkesinambungan dalam pengembangan organisasi mutlak perlu dilakukan, sehingga berbagai aspek paradigma yang dibahas di awal dapat terwujud harus memiliki:

1. Manajemen Sumber Daya Manusia

Salah satu *truisme* yang berlaku bagi semua jenis organisasi, termasuk birokrasi pemerintahan, bahwa manusia merupakan unsur organisasi yang terpenting. Bahkan, *truisme* tersebut lebih bermakna bagi birokrasi karena peranan para anggota birokrasi selaku abdi seluruh masyarakat, sekaligus sebagai abdi negara.

Paradigma apa pun yang diangkat ke permukaan, manajemen sumber daya manusia dalam birokrasi, langkah-langkah yang biasanya diambil dalam mengelola sumber daya manusia terdiri atas:

a. Perencanaan tenaga kerja

Perencanaan tenaga kerja pada dasarnya dimaksudkan sebagai instrumen untuk memutuskan jumlah dan kualifikasi tenaga yang dibutuhkan untuk kurun waktu tertentu pada masa depan. Perencanaan tenaga kerja dilakukan berdasarkan:

1. klasifikasi jabatan yang tersusun secara alairat,
2. uraian pekerjaan yang terperinci dalam arti mencakup semua jenis pekerjaan yang ada atau diperkirakan akan timbul,
3. analisis pekerjaan yang matang, baik dalam rangka pelaksanaan tugas pokok maupun kegiatan penunjang,
4. "peta" ketenagakerjaan yang menggambarkan masa kerja para pegawai dikaitkan dengan pensiunan,
5. perkiraan tenaga kerja yang berhenti atas permintaan sendiri (*turn over*) berdasarkan kecenderungan masa lalu,

6. kebijaksanaan promosi yang dianut, apakah semata-mata promosi dari dalam atau dimungkinkannya "pintu masuk lateral" (*lateral entry points*) tertentu, terutama untuk jabatan pimpinan,
7. kualifikasi pengetahuan dan keterampilan berdasarkan pendidikan formal dan pelatihan yang pernah diikuti oleh tenaga kerja yang akan direkrut. Atas dasar rencana kerja itulah, langkah berikut seyogianya diambil.

b. Rekrutmen

Pemenuhan kebutuhan dengan tepat, dalam arti jumlah dan kualifikasi, pada tingkat yang dominan ditentukan oleh jalur-jalur yang digunakan dalam rekrutmen. Prinsip yang perlu dipegang teguh ialah proses rekrutmen berlangsung secara terbuka dan kompetitif yang berarti menempuh semua jalur yang seyogianya ditempuh. Jalur-jalur tersebut adalah sebagai berikut.

1. Jalur lamaran langsung

Banyak pencari kerja yang secara langsung mendatangi suatu organisasi dan mengajukan lamaran untuk bekerja, tanpa mengetahui terlebih dahulu ada-tidaknya lowongan pekerjaan pada organisasi yang bersangkutan. Lamaran langsung sering terjadi dalam keadaan sulit memperoleh pekerjaan dan tingkat pengangguran tinggi. Oleh karena itu, lamaran langsung dapat ditujukan tidak hanya pada pekerjaan teknis operasional, tetapi juga pekerjaan profesional, bahkan manajerial.

Artinya, yang mengajukan lamaran langsung dapat terdiri atas para pencari kerja dengan tingkat pengetahuan dan keterampilan yang berbeda-beda. Jalur ini tidak boleh diremehkan.

2. Jalur "grapevine"

Pada jalur ini tersebar informasi tentang adanya lowongan tertentu dari "orang-orang dalam". Informasi tersebut biasanya disebarluaskan kepada sanak saudara, teman sekolah, teman sekelas asal, dan tetangga yang diketahui sedang mencari pekerjaan, baik karena masih menganggur atau karena ingin pindah ke tempat kerja yang baru.

Jalur ini sering dimanfaatkan karena dapat menekan biaya pencarian tenaga kerja baru. Lagi pula, dengan *extended family system* yang berlaku di masyarakat banyak, mereka yang sudah bekerja memang diharapkan membantu kerabat yang sedang mencari pekerjaan.

Penggunaan jalur ini perlu hati-hati, dalam arti bahwa kriteria dan persyaratan kualitatif harus dipegang teguh. Ini penting karena penggunaan jalur ini dapat menjurus ke pertimbangan *primordialisme* apabila pertimbangan objektif diabaikan.

3. Jalur lembaga pendidikan formal

Lembaga-lembaga pendidikan formal merupakan salah satu sumber tenaga kerja baru yang dapat dan biasa dimanfaatkan. Pemanfaatan jalur ini penting, terutama apabila disoroti dari sudut pandang kualitatif, dalam arti bahwa para lulusan lembaga pendidikan formal dipandang telah memiliki kadar pengetahuan tertentu sesuai dengan tingkat pendidikan formal yang diselesaikannya.

Pertanyaannya, apakah para lulusan lembaga pendidikan formal tertentu “siap pakai” atau “tidak” menimbulkan perdebatan yang bahkan bersifat perenial, tidak mengurangi pentingnya pemanfaatan jalur ini.

4. Jalur kantor (instansi) ketenagakerjaan

Dengan nomenklatur apa pun yang digunakan, seperti departemen perburuhan atau departemen tenaga kerja atau nama lain, setiap negara memiliki instansi yang menangani masalah-masalah ketenagakerjaan secara nasional. Salah satu tugas fungsional instansi tersebut ialah menyediakan informasi tentang “bursa” ketenagakerjaan.

Artinya, instansi tersebut yang biasanya mempunyai kantor-kantor yang tersebar di seluruh wilayah kekuasaan negara, memiliki daftar lowongan kerja yang terdapat dalam berbagai jenis organisasi, di dalam dan di luar birokrasi, lengkap dengan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pencari kerja.

5. Jalur balai-balai latihan kerja

Untuk memenuhi kebutuhan akan tenaga kerja yang terampil melaksanakan teknis dan operasional, baik pemerintah maupun masyarakat (pihak swasta) menyelenggarakan berbagai balai latihan kerja.

Balai-balai tersebut dapat merupakan sumber penting bagi birokrasi yang memerlukan tenaga-tenaga teknis dan operasional tertentu, seperti tukang las, pengemudi, juru ketik, operator komputer, pemegang buku, dan masih banyak lagi.

Balai-balai latihan kerja yang mempunyai reputasi baik biasanya menghasilkan tenaga-tenaga kerja “siap pakai” meskipun masih terdapat hal-hal tertentu yang harus diketahui di tempat pekerjaan, seperti jam kerja, disiplin, kebiasaan, kultur organisasi, dan lain sebagainya.

6. Jalur organisasi konsultan

Telah dimaklumi bahwa dalam masyarakat modern, tumbuh dan berkembangnya organisasi-organisasi yang memiliki keahlian dan menawarkan jasa-jasa perkonsultasian.

Tidak sedikit organisasi konsultan yang memiliki satuan kerja yang spesialisasinya terletak pada kemampuan membantu para pelanggannya mencari atau merekrut tenaga baru, terutama pada tingkat profesi dengan latar belakang pendidikan tinggi. Organisasi konsultan seperti itu biasanya memiliki daftar pencari kerja yang disodorkan pada pelanggannya apabila diketahui kualifikasi yang dituntut oleh pencari pekerjaan.

Jalur ini sangat wajar dipertimbangkan apabila birokrasi memerlukan tenaga-tenaga profesional yang dimaksud.

7. Jalur organisasi lain

Tidak dapat dimungkiri bahwa orang-orang yang sudah bekerja ada kalanya berkeinginan pindah ke organisasi lain karena berbagai pertimbangan, antara lain:

- a. penghasilan yang dipandang kurang memadai,
- b. iklim kerja yang mungkin dirasakan kurang sesuai,
- c. kultur organisasi menuntut penyesuaian yang sukar dipenuhi,

- d. terbatasnya kesempatan mengembangkan karier,
- e. tugas yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan, pengalaman, minat dan bakat, atau karena alasan-alasan lain.

Pertanyaan yang timbul, apakah etis bagi birokrasi menempuh jalur ini? Artinya, apakah tepat jika birokrasi secara aktif merekrut tenaga-tenaga yang diperlukan atau cukup mempertimbangkan lamaran yang masuk dari mereka yang diketahui sudah bekerja di organisasi lain.

Jawaban terhadap pernyataan tersebut tidak mudah karena bergantung pada banyak faktor, termasuk:

- a. daya tarik bekerja pada birokrasi pemerintah,
- b. kebijaksanaan yang dianut, apakah promosi semata-mata promosi dari dalam atau ada kemungkinan untuk "pintu lateral",
- c. persepsi tentang perlu tidaknya *turn over* (pergantian pegawai) pada tingkat tertentu,
- d. tingkat pengangguran secara nasional,
- e. pentingnya pengetahuan dan keterampilan yang spesialisik dan kemampuan pemerintah menyediakannya melalui program pendidikan dan pelatihan.

Terlepas dari sulit tidaknya menjawab pertanyaan tersebut, yang jelas bahwa jalur ini tersedia. Dimanfaatkan atau tidak bergantung pada kebijaksanaan sumber daya manusia yang dianut.

8. Jalur organisasi profesi

Salah satu fenomena yang secara nyata terlihat, bukan hanya di negara-negara maju, tetapi juga di negara-negara yang sedang berkembang, ialah semakin banyaknya organisasi profesi yang dikenal dengan berbagai nama, seperti ikatan, himpunan, dan sebagainya. Banyak di antara organisasi profesi tersebut yang bergerak berdasarkan bidang ilmu yang ditekuni oleh para anggotanya, seperti ekonomi, hukum, kedokteran, teknik, administrasi negara, administrasi niaga, dan berbagai disiplin ilmu lainnya.

Setiap organisasi profesi tersebut diarahkan pada peningkatan pengetahuan dan profesionalisme para anggotanya. Oleh karena itu, wajar menemukan adanya media komunikasi cetak yang diterbitkan oleh organisasi bagi kepentingan para anggotanya yang berbagai rubriknya dapat bersifat ilmiah, tetapi tidak jarang mengandung informasi praktis, termasuk informasi tentang lowongan pekerjaan. Inilah yang dimaksud sebagai salah satu jalur rekrutmen yang dapat dimanfaatkan.

Terbukanya berbagai jalur yang telah diidentifikasi memberikan berbagai alternatif yang dapat ditempuh guna lebih menjamin bahwa tenaga kerja baru yang direkrut oleh birokrasi, benar-benar merupakan tenaga yang bukan hanya sesuai dengan kebutuhan dalam arti kuantitatif, tetapi juga dalam arti kualitas, jiwa dan semangat pengabdian, perilaku yang positif dan sistem nilai yang sesuai dengan tuntutan negara, pemerintah, dan masyarakat.

c. Seleksi

Dapat diperkirakan bahwa jumlah pelamar pekerjaan akan melebihi lowongan yang tersedia. Seperti dimaklumi, lowongan bisa timbul karena berbagai sebab, seperti:

1. adanya pegawai yang diberhentikan dengan hormat karena mencapai usia pensiun,
2. pegawai yang berhenti atau permintaan sendiri dengan percepatan pemensiunan,
3. pegawai yang berhenti atas permintaan sendiri tanpa hak pensiun,
4. pegawai yang diberhentikan dengan hormat tidak atas permintaan sendiri,
5. pegawai yang diberhentikan dengan tidak hormat,
6. adanya pegawai yang meninggal,
7. perluasan organisasi yang berakibat pada perlunya tenaga kerja baru,
8. timbulnya beban kerja baru tanpa perubahan pada struktur organisasi.

Agar para calon pegawai yang melamar mematuhi semua persyaratan yang ditetapkan, paradigma birokrasi modern menuntut terjadinya seleksi yang ketat dan objektif. Proses seleksi yang ketat dan objektif menyangkut langkah-langkah yang dibahas berikut ini.

d. Penelitian surat lamaran

Langkah ini dimaksudkan untuk melihat apakah surat lamaran yang diajukan lengkap, dalam arti didukung oleh berbagai dokumen yang dipersyaratkan, seperti:

1. salinan atau fotokopi ijazah tertinggi yang dimiliki,
2. sertifikat pelatihan yang pernah diikuti,
3. surat keterangan berkelakuan baik,
4. surat keterangan dokter,
5. dokumen lain-lain yang dipersyaratkan, termasuk referensi.

Suatu catatan mengenai surat referensi yang perlu mendapat perhatian bahwa dalam praktik manajemen sumber daya manusia saat ini, kebiasaan menyertakan surat referensi telah semakin ditinggalkan karena kenyataan menunjukkan bahwa informasi yang terkandung dalam dokumen tersebut biasanya hanya menonjolkan segi-segi positif mengenai pelamar, sehingga bobot nilainya tidak selalu dapat dipertanggungjawabkan.

e. Penyelenggaraan tes

Untuk menggali berbagai informasi tambahan yang diperlukan, dalam rangka seleksi para calon pegawai diadakan berbagai macam tes di antaranya tes psikologi, *test aptitude*, tes kepribadian.

Meskipun diakui bahwa fasilitas berbagai tes itu berbeda-beda, disadari pula bahwa sebagai instrumen pemantapan pengambilan keputusan, berbagai tes tersebut ada manfaatnya.

f. Wawancara

Masih dalam rangka upaya menggali sebanyak mungkin informasi mengenai diri para pelamar, perlu diadakan wawancara dengan para pelamar. Misalnya informasi tentang kerapian dalam penampilan, kemampuan berpikir secara sistematis, daya tahan menghadapi stres, sikap dalam berinteraksi dengan orang lain.

Para pakar manajemen sumber daya manusia menekankan bahwa wawancara, karena penting untuk menggali informasi tambahan, perlu dilakukan dengan sangat hati-hati. Dalam rangka kehati-hatian itu, beberapa hal yang perlu mendapat perhatian, antara lain:

1. persiapan yang matang oleh pewawancara dalam arti menyusun bahan-bahan wawancara yang benar-benar relevan; kesiapan memberikan informasi secara sistematis kepada pelamar apabila yang bersangkutan menanyakannya;
2. tidak bersikap apriori berdasarkan persepsi yang tidak tepat;
3. tidak dipengaruhi oleh apa yang disebut dengan *halo effect*, yaitu terpengaruh suatu peristiwa tertentu yang menonjol yang digunakan dalam menarik kesimpulan mengenai pelamar;
- d. memberikan rekomendasi tertentu, dalam arti lamaran diterima atau ditolak, berdasarkan penilaian yang objektif.

g. Ujian praktik

Untuk mengisi lowongan pekerjaan yang sifatnya teknis operasional, seperti pengemudi, juru ketik, stenografer, pelamar diharuskan mengikuti ujian praktik. Penggunaan instrumen seleksi ini berarti bahwa pelamar harus dapat membuktikan kemahiran dan keterampilannya melakukan tugas-tugas yang kelak akan dipercayakan kepadanya apabila lamarannya diterima.

h. Penempatan sementara

Para pelamar yang dinilai memiliki persyaratan yang ditetapkan dinyatakan diterima sebagai tenaga kerja baru, diangkat sebagai pegawai sementara. Status sebagai "pegawai sementara" dimaksudkan, antara lain untuk:

1. memberikan kesempatan bagi yang bersangkutan untuk mengikuti kegiatan orientasi dan atau magang. Maksud dan tujuan masa orientasi dan atau magang ialah menjadikan tenaga baru tersebut menjadi "siap pakai" dengan bermodalkan pengetahuan yang dimiliki berkat pendidikan formal yang ditempuhnya yang membuatnya "siap tahu";

2. mengetahui berbagai aspek kehidupan organisasional yang mungkin baru baginya, seperti tujuan organisasi, misi organisasi, struktur organisasi, kultur organisasi, nama dan jabatan manajer, jam kerja, kebiasaan organisasi, disiplin dan etos kerja, berbagai pihak dengan siapa yang bersangkutan akan berinteraksi kelak;
3. memberikan kesempatan bagi tenaga kerja baru yang bersangkutan untuk menilai apakah organisasi merupakan tempat yang cocok baginya untuk meniti karier;
4. organisasi melakukan penilaian apakah tenaga kerja baru itu dapat melakukan penyesuaian yang diperlukan sehingga yang bersangkutan akan menjadi karyawan yang mampu bekerja secara produktif.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa selama berstatus sebagai pegawai sementara, tenaga kerja baru itu melalui suatu masa percobaan. Yang diamati selama masa percobaan itu bukan hanya pengetahuan dan keterampilannya, melainkan perilakunya.

Jika calon pegawai tersebut lolos dari masa percobaan itu, ia diangkat menjadi pegawai tetap. Sebaiknya, apabila tidak lolos, yang bersangkutan dipersilakan mengundurkan diri tanpa kewajiban apa pun bagi organisasi, seperti kewajiban membayar pesangon atau kewajiban memberikan surat rekomendasi.

i. Penempatan

Seorang calon pegawai yang melewati masa percobaan dengan mulus diangkat sebagai pegawai tetap. Dengan status sebagai pegawai tetap, pegawai yang bersangkutan:

1. menjadi anggota penuh organisasi dengan segala hak dan kewajibannya, menduduki jabatan tertentu,
2. diberi tugas tertentu yang merupakan tanggung jawab utamanya.

Penempatan seseorang pada jabatan tertentu harus memperhitungkan berbagai faktor, seperti karakteristik biografikal seseorang dalam arti usia, jenis kelamin, status perkawinan, jumlah tanggungan, bakat, minat, pendidikan, pengalaman, kemampuan fisik, kemampuan intelektual, kepribadian, serta sistem nilai yang dianut.

Analisis yang tepat mengenai faktor-faktor tersebut akan berakibat pada kesesuaian antara ciri-ciri orang yang bersangkutan dengan sifat tugas pekerjaan yang dipercayakan kepadanya.

Harus disadari bahwa proses rekrutmen dan seleksi bukannya tanpa biaya, tenaga, dan waktu. Jika kesesuaian dimaksud tidak terjadi, produktivitas yang bersangkutan cenderung rendah, tingkat kemangkirannya tinggi, kepuasannya rendah. Bahkan tidak mustahil, yang bersangkutan berhenti dan mencari pekerjaan di tempat lain.

Apabila hal-hal seperti itu terjadi, apalagi pada tingkat frekuensi yang tinggi dan dalam jumlah besar, organisasi mengalami kerugian yang tidak kecil.

j. Sistem imbalan

Sebagai paradigma birokrasi modern, sistem imbalan menekankan pentingnya perhatian ditujukan pada mutu hidup yang semakin meningkat sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Artinya, sistem imbalan tidak hanya menyangkut upah dan gaji yang wajar untuk mempertahankan taraf hidup secara layak, tetapi jauh lebih luas dari itu.

Teori mutakhir tentang manajemen sumber daya manusia mengetengahkan secara jelas bahwa sistem imbalan menyangkut dua komponen utama, yaitu imbalan yang bersifat intrinsik dan ekstrinsik.

“Imbalan” yang termasuk kategori intrinsik meliputi hal-hal seperti partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, kepercayaan yang diberikan dalam memikul tanggung jawab yang lebih besar, peluang untuk pertumbuhan pribadi, kebebasan dan diskresi yang lebih besar dalam menjalankan tugas, pekerjaan yang menarik dalam arti tidak membosankan serta kegiatan yang beragam melalui alih tugas, alih jabatan, alih wilayah, dan perkayaan kekayaan. Singkatnya, perlakuan yang menghargai daya inovasi dan kreativitas pada gilirannya akan meningkatkan kepuasan kerja.

Harus ditekankan bahwa perhatian pada “imbalan” intrinsik tidak mengurangi pentingnya imbalan yang diperoleh

dari organisasi yang keseluruhannya termasuk kategori imbalan ekstrinsik, yang bila diperinci terdiri atas kompensasi langsung dan tidak langsung.

Kompensasi langsung terdiri atas gaji pokok dan berbagai tunjangan seperti tunjangan jabatan, tunjangan istri, tunjangan anak, tunjangan biaya hidup, tunjangan pengobatan dan mungkin pula berbagai tunjangan lainnya, bonus, hadiah, libur yang diperhitungkan dalam masa kerja.

Kompensasi tidak langsung dapat berupa uang meskipun tidak diserahkan kepada pegawai yang bersangkutan, tetapi berakibat tidak kecil, bukan hanya dalam arti uang, tetapi juga produktivitas dan mutu kerja yang rendah, terbelengkalainya tugas-tugas tertentu, bahkan dapat merusak citra organisasi yang bersangkutan.

Keringanan beban finansial pegawai tersebut. Contohnya, pembayaran premi asuransi oleh organisasi, adanya kafetaria murah karena disubsidi oleh organisasi, bantuan pendidikan anak berupa beasiswa dan koperasi simpan pinjam.

Tidak kalah pentingnya, dalam kategori imbalan tidak langsung adalah berbagai fasilitas yang diperoleh, terutama yang menyangkut prestise seseorang yang menduduki jabatan pimpinan, seperti jam kerja yang fleksibel, tersedianya tempat parkir khusus, penempatan seorang sekretaris pribadi, titelatur yang "megah" dan bahkan "hak" mencetak kartu nama atas biaya organisasi, ruang kerja dengan perabotnya, kendaraan dengan pengemudinya.

Menyadari bahwa kemampuan suatu pemerintah memberikan imbalan finansial, baik langsung maupun tidak langsung terbatas, jumlah yang dapat diberikan tentunya terbatas pula. Bahkan, di banyak negara, masalah yang sering dihadapi ialah besarnya diskrepansi antara penghasilan para pegawai negeri dan karyawan swasta, terutama karyawan dan para manajer perusahaan.

Berarti kompensasinya harus dicari pada peningkatan imbalan intrinsik, di samping penekanan pada pentingnya jiwa dan semangat pengabdian kepada negara.

k. *Perencanaan dan pembinaan (pengembangan) karier*

Dapat dipastikan bahwa setiap karyawan, apa pun jabatan dan pekerjaannya, mendambakan kemajuan dalam meniti kariernya. Seperti dimaklumi, salah satu kebutuhan manusia ialah kesempatan untuk aktualisasi diri agar potensi yang terdapat dalam dirinya dapat dikembangkan menjadi "kekuatan" nyata.

Salah satu wahana untuk meraih kemajuan tersebut adalah perencanaan dan pengembangan karier. Dalam hubungan ini, perlu diingat bahwa pada hakikatnya setiap manajer adalah manajer sumber daya manusia. Artinya, setiap manajer berkewajiban membantu para bawahannya untuk merencanakan karier masing-masing karena kenyataan menunjukkan bahwa para karyawan tidak selalu menguasai teknik perencanaan kariernya.

Seandainya para bawahan mampu merencanakan sendiri pola kariernya, manajer tetap berkewajiban untuk membantu dalam pengembangan karier para bawahannya itu. Perencanaan dan pengembangan karier hanya mungkin terjadi apabila:

1. terdapat kejelasan tentang semua jabatan yang terdapat dalam organisasi,
2. kriteria persyaratan menduduki jabatan tertentu tertuang dalam kebijaksanaan yang jelas,
3. jelas terungkap kebijaksanaan organisasi tentang promosi,
4. penilaian kinerja setiap karyawan dilakukan secara objektif,
5. ada "peta" masa kerja para karyawan sehingga terlihat siapa yang akan mencapai usia pensiun dan kapan.

Dampak positif dari pengembangan karier bukan hanya terlihat pada penghasilan yang lebih besar, tetapi juga secara psikologis karena:

1. prestasi dihargai,
2. memperoleh kepercayaan memikul tanggung jawab yang lebih besar,
3. terbukanya kesempatan yang lebih luas untuk aktualisasi diri,
4. kekaryaan seseorang semakin diperkaya.

Dapat dinyatakan bahwa dalam berkarya, seseorang tidak hanya mendambakan penghasilan yang layak dan kontinu, tetapi juga karena kesempatan meraih kemajuan yang mendatangkan kepuasan batin. Dari segi inilah, pentingnya perencanaan dan pengembangan karier harus dilihat.

l. Pendidikan dan pelatihan

Jika diterima kenyataan bahwa masyarakat yang harus dilayani oleh birokrasi selalu berkembang dan bergerak dinamis, antara lain karena tingkat pendidikan warga yang semakin tinggi, harus diakui pula bahwa mutu dan tingkat pengetahuan para anggota birokrasi harus dikembangkan terus-menerus. Ini berarti penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi seluruh jajaran birokrasi merupakan keharusan mutlak.

Sebagai bagian integral penyelenggaraan roda administrasi negara, program pendidikan dan pelatihan diselenggarakan apabila:

1. terlihat gejala menurunnya produktivitas dan mutu kerja,
2. terjadi alih tugas karyawan,
3. terjadi promosi,
4. timbul tugas-tugas baru,
5. pemanfaatan teknologi baru,
6. timbul kebutuhan pemutakhiran pengetahuan dan keterampilan melaksanakan tugas,
7. terjadi pemekaran organisasi,
8. perubahan dan perkembangan tuntutan masyarakat.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa berbagai program pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan dapat berupa pembentukan, promosional, pengenalan, dan pengembangan.

Artinya, program pendidikan dan pelatihan dapat bersifat teknis, operasional, manajerial dan fungsional yang dapat diselenggarakan *on-the-job*, tetapi dapat pula *off-the-job*. Terlepas dari tempat dan waktu penyelenggaraannya, program pendidikan dan pelatihan harus memenuhi berbagai persyaratan, antara lain:

1. bersifat *taylor-made* dalam arti secara spesifik diarahkan pada pemenuhan kebutuhan nyata,
2. didasarkan pada *needs analysis* yang matang,
3. penyusunan kurikulum secara teliti,
4. penentuan kegiatan ekstrakurikuler pendukung,
5. tersedianya bahan pelajaran dan alat peraga (*teaching aids*) yang memadai,
6. seleksi peserta yang cermat,
7. tenaga pengajar yang betul-betul menguasai bidang materi yang diajarkannya,
8. penentuan teknik mengajar yang afektif seperti *role-playing*, simulasi, game, pelatihan vestibul dan teknik-teknik mutakhir lainnya,
9. penyelenggaraan yang efisien dan tertib,
10. adanya sistem umpan balik yang objektif dan faktual,
11. penilaian penyelenggaraan seluruh program.

Satu hal yang penting dikemukakan dalam kaitan ini ialah kesediaan para pimpinan untuk memanfaatkan pengetahuan dan keterampilan baru yang dikuasai oleh para bawahannya. Sikap ini sangat penting karena tidak jarang seorang manajer tidak memanfaatkan pengetahuan dan keterampilan para bawahan, bahkan melihat kemampuan baru para bawahan itu sebagai ancaman terhadap kedudukan dan jabatannya.

Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan harus dilihat sebagai investasi terpenting yang dapat dilakukan oleh pimpinan organisasi yang bersangkutan.

m. Pemutusan hubungan kerja

Satu hal yang tidak diinginkan, baik oleh organisasi maupun karyawan, tetapi sering terjadi, ialah pemutusan hubungan kerja. Pemutusan hubungan kerja dapat terjadi karena dua sebab utama.

Pertama, jika terjadi pengecilan organisasi (*down-sizing*). Artinya, jumlah dan jenis satuan kerja dikurangi. Pengurangan itu biasanya dilakukan apabila:

1. kegiatan menurun secara drastis,
2. terjadi pemotongan anggaran secara substansial,

3. intensifikasi penggunaan teknologi yang berakibat pada banyaknya tugas rutin yang mekanistik “diambil alih” oleh alat teknologi tersebut.

Salah satu konsekuensi situasi demikian ialah jumlah tenaga kerja yang ada terpaksa dikurangi. Apabila pemutusan hubungan kerja harus dilakukan, ada dua hal penting yang perlu mendapat perhatian. *Pertama*, tenaga kerja yang terpaksa diberhentikan itu diberitahukan bahwa apabila situasi berubah dan tenaga kerja dapat ditambah lagi, merekalah yang terlebih dahulu mendapat prioritas dipanggil untuk bekerja kembali. *Kedua*, tenaga kerja yang diberhentikan itu berhak mendapat sejumlah uang pesangon yang dihitung berdasarkan rumus tertentu. Misalnya, gaji sejumlah bulan tertentu berdasarkan masa kerja pegawai yang bersangkutan. Pemberian pesangon itu sangat penting agar para pegawai dapat hidup secara wajar sambil mencari pekerjaan lain, atau sampai dipanggil untuk kembali bekerja.

Kedua, idealnya semua karyawan menampilkan perilaku positif dalam kehidupan organisasinya. Berbagai manifestasi perilaku yang positif, antara lain produktivitas kerja yang tinggi, tingkat kemangkiran yang rendah, loyalitas kepada tugas, organisasi, pemerintah dan negara, disiplin yang tinggi, pengabdian tanpa memperhitungkan keuntungan bagi diri sendiri, ketaatan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum dan yang khusus diperlakukan bagi pegawai negeri, menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral serta menerapkan etos kerja yang berlaku bagi birokrasi sebagai keseluruhan.

Akan tetapi, betapa pun intensifnya pembinaan terhadap perilaku para pegawai dilakukan, kondisi ideal tersebut tidak selalu terwujud. Artinya, selalu ada pegawai yang berperilaku negatif (*disfungsional*).

Oleh karena itu, para pejabat pimpinan adakalanya harus mengambil tindakan pendisiplinan para bawahannya. Bentuk tindakan disiplin yang paling keras adalah pemberhentian dengan tidak hormat dan tidak atas permintaan sendiri. Dengan kata lain pemecatan.

Dalam manajemen sumber daya manusia, pemecatan merupakan tindakan terakhir setelah terbukti bahwa langkah-langkah pembinaan yang telah dilakukan tidak membuahkan perilaku yang diharapkan dan tindakan pendisiplinan yang lebih “lunak” tidak berakibat pada perubahan perilaku pegawai yang bersangkutan. Langkah-langkah pendisiplinan yang “lunak” terdiri atas:

1. teguran lisan,
2. teguran tertulis,
3. pernyataan tidak puas atas kinerja pegawai oleh atasan langsungnya,
4. penundaan kenaikan gaji berkala,
5. penundaan kenaikan pangkat,
6. pembebasan dari tugas,
7. pembebasan dari jabatan.

Telah umum pula diketahui bahwa pemecatan seorang pegawai dilakukan apabila yang bersangkutan dijatuhi hukuman yang berkekuatan tetap oleh badan peradilan yang berwenang. Jika pemecatan terpaksa dilakukan, sudah tentu pegawai yang bersangkutan tidak berhak menerima pesangon. Hanya, untuk mengurangi dampak pemecatan tersebut, pimpinan masih mempunyai kewajiban untuk menjelaskan mengapa pemecatan terpaksa dilakukan.

n. *Pemensiunan*

Proses alamiah merupakan kenyataan hidup yang tidak mungkin dihindari. Karena itu, setiap pegawai pada satu saat, mau tidak mau, harus meninggalkan “panggung pengabdiannya” karena mencapai usia pensiun.

Batas usia pensiun berbeda-beda antara satu organisasi dan organisasi lain, antara satu jenis pekerjaan dan pekerjaan lain, dan antara satu negara dan negara lain. Memang, karena kemajuan dalam dunia kedokteran dan peningkatan mutu gizi yang dikonsumsi orang, antara lain harapan hidup makin besar, saat ini cenderung terjadi perpanjangan usia pensiun. Praktik yang tampaknya terus berlanjut bahwa usia pensiun bagi mereka yang melakukan kegiatan yang menuntut kesegaran fisik tetap lebih pendek dibandingkan dengan mereka yang sifat tugasnya menuntut kesegaran mental.

Terlepas dari pertimbangan atas dasar kesegaran fisik atau mental, yang jelas bahwa pada satu momen tertentu dalam kehidupannya, tetap akan mencapai usia pensiun.

Pemensiunan memerlukan penanganan yang cermat agar dampak negatifnya dapat dihilangkan atau paling sedikit dikurangi. Artinya, para pegawai yang akan menjalani masa pensiun perlu dipersiapkan. Persiapan dimaksud dapat berupa penjelasan antara lain:

1. menyangkut gaya hidup karena penghasilan yang berkurang tidak memungkinkannya lagi mempertahankan gaya hidup yang sudah menjadi kebiasaannya selama masih aktif berkarya;
2. upaya mencari kegiatan baru, seperti hobi, kegiatan sosial, kegiatan keagamaan, olahraga dan sebagainya, agar yang bersangkutan tidak bingung tentang caranya memanfaatkan waktu;
3. mengambil langkah-langkah yang tepat agar jangan sampai yang bersangkutan, terutama mereka yang pernah menduduki jabatan manajerial tinggi, dihinggapi penyakit yang dikenal dengan *post-power syndrome*.

Setelah pegawai tertentu menjalani masa pensiun, penting pula bagi organisasi untuk tetap memelihara kontak dengan pegawai tersebut. Kontak dimaksud terutama untuk menghilangkan kesan perlakuan “habis manis sepagh dibuang”.

Di samping itu, tidak kalah pentingnya ialah agar “perlakuan administratif” terhadap para pensiunan itu berlangsung baik, seperti kemudahan mengurus uang pensiun, keringanan beban membayar pajak dan bahkan untuk sebagian di antara mereka diberi kemudahan memperoleh fasilitas kredit perumahan, pendidikan anak, dan mungkin pula modal kerja.

o. Audit kepegawaian

Jika orang berbicara tentang audit, yang segera timbul dalam pikirannya adalah audit di bidang keuangan. Hal ini tidak mengherankan karena memang audit yang paling lumrah dilakukan adalah dalam bidang tersebut. Akan tetapi, sesungguhnya audit kepegawaian pun tidak kalah pentingnya

untuk dilakukan. Sasarannya adalah untuk menjamin bahwa sumber daya manusia dikelola dengan sebaik-baiknya. Berarti tidak hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga agar semua paradigma sumber daya manusia terpenuhi dan diwujudkan.

Berikut ini adalah beberapa contoh. Jika rekrutmen dilakukan tanpa didasarkan pada suatu rencana ketenagakerjaan, yang harus didahului oleh analisis kebutuhan, tidak ada jaminan bahwa tenaga yang direkrut benar-benar merupakan calon-calon terbaik dan paling memenuhi syarat untuk mengisi lowongan yang ada. Masalah sejenis akan timbul apabila jalur-jalur rekrutmen yang digunakan tidak selengkap mungkin.

Demikian pula, bila keputusan dalam seleksi dilakukan tanpa kriteria yang jelas, objektif dan rasional yang akan membuka pintu bagi penerapan pertimbangan yang tidak rasional, seperti suka tidak suka, preferensi pribadi, dan primordialisme.

Apabila penempatan pegawai tidak memperhitungkan latar belakang sosial, pendidikan dan pelatihan yang pernah ditempuh, kemampuan, pengalaman, minat, bakat, kepribadian, sistem nilai seseorang, prinsip yang sangat mendasar dalam manajemen sumber daya manusia, yaitu prinsip penempatan orang yang tepat pada jabatan yang tepat dan pada waktu yang tepat pula tidak diterapkan, akan berakibat pada produktivitas dan mutu kerja yang rendah, tingkat kemangkiran yang cenderung tinggi, keinginan pindah yang besar dibarengi oleh kepuasan kerja yang rendah pula.

Kebijaksanaan tentang imbalan adalah contoh lain. Apabila para pegawai tidak memperoleh imbalan ekstrinsiknya secara utuh, apalagi bila tidak dibarengi perolehan imbalan intrinsik dengan memadai, audit kepegawaian harus dapat mengungkapkannya.

Dalam hal promosi, manajemen sumber daya manusia harus menerapkan apa yang disebut dengan *meritocracy*. Artinya, dasar utama untuk mempertimbangkan layak atau tidaknya seseorang dipromosikan, bukan dari masa kerjanya, melainkan kinerjanya. Senioritas sebagai dasar pertimbangan promosi pegawai saat ini sudah semakin ditinggalkan.

Contoh lain lagi adalah seleksi pegawai mengikuti program pendidikan dan pelatihan, terutama yang bersifat promosional. Dasar utama mencalonkan seseorang untuk mengikuti program pendidikan dan pelatihan seperti ini adalah penilaian objektif atas:

1. kinerja selama bertugas,
2. hal-hal yang bersifat keperilakuan,
3. potensi yang dimiliki untuk berkembang.

Dari contoh-contoh di atas jelas terlihat bahwa audit kepegawaian merupakan unsur penting dalam manajemen sumber daya manusia.

Dengan pelaksanaan audit kepegawaian secara tepat, kebijaksanaan dan praktik dalam bidang sumber daya manusia akan lebih mendukung upaya perwujudan paradigma birokrasi yang akan membuatnya semakin mampu memainkan peranan yang semakin berat dan kompleks yang dituntut darinya.

Di sinilah pentingnya peningkatan kemampuan (*capacity building*) birokrasi sebagai salah satu soko guru penyelenggaraan pemerintah negara.

2. Pengembangan Sistem Kerja

Seluruh upaya dalam pengembangan sistem kerja harus bermuara pada upaya menghilangkan pandangan negatif tentang sistem kerja yang berlaku dalam birokrasi. Pandangan negatif sering berupa persepsi bahwa birokrasi bekerja dengan berbelit-belit (*red tape*), lamban, pendekatan yang legalistik, efisiensi yang rendah, cara kerja yang berkotak-kotak, tidak responsif terhadap perubahan dan berbagai ciri negatif lainnya.

Tidak dapat dimungkiri bahwa karena pentingnya peranan birokrasi yang sangat besar, sebagai pelaku utama dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya, pengembangan sistem kerja secara terprogram dan berlanjut harus dijadikan sebagai bagian integral dari keseluruhan upaya transformasi birokrasi.

Pengembangan sistem kerja harus diarahkan pada hilangnya persepsi negatif tentang birokrasi. Pengembangan sistem kerja harus didasarkan pada pendekatan kesisteman. Pendekatan kesisteman pada intinya berarti bahwa struktur apa pun yang

digunakan, betapa pun beragam fungsi yang harus diselenggarakan, betapa pun berbedanya pengetahuan dan keterampilan yang spesialis dari sumber daya manusia, semua itu harus tetap terwujud dalam kesatuan langkah dan gerak. Artinya, seluruh birokrasi bergerak sebagai satu kesatuan.

Sesungguhnya, kesatuan gerak dimaksud dapat diwujudkan apabila pengembangan sistem kerja birokrasi ditujukan pada seluruh langkah yang ditempuh dalam proses administrasi negara. Pembahasan berikut dimaksudkan untuk memperjelas apa yang dimaksud Kesatuan Persepsi *tentang Misi Birokrasi*.

Keberadaan birokrasi dalam suatu negara ditujukan untuk tercapainya tujuan nasional negara. Biasanya, tujuan nasional tersebut sudah tertuang dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Agar peranan yang sangat penting ini dapat dimainkan secara tepat, semua anggota birokrasi harus memiliki persepsi yang sama tentang tugas pokok yang harus diembannya. Interpretasi yang tidak seragam tentang hakikat misi tersebut akan berakibat pada persepsi yang berbeda-beda yang tidak mustahil justru menjurus pada menonjolnya kepentingan pribadi atau kelompok-kelompok tertentu dalam birokrasi. Jika hal itu terjadi, kegiatan birokrasi akan bersifat *self-serving* karena bukan lagi pengabdian kepada pemerintah, bangsa, dan negara.

a. Mekanisme perencanaan

Ada dua jenis pola perencanaan. *Pertama*, perencanaan terpusat untuk kemudian dilaksanakan oleh semua jajaran birokrasi. *Kedua*, perencanaan dengan pendekatan dari bawah ke atas. Perencanaan terpusat biasanya menggunakan pendekatan "dari atas ke bawah" (*top-down approach*).

Kelemahan pola ini terletak pada:

1. satuan-satuan kerja dalam birokrasi tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan.
2. kondisi nyata dan objektif di lapangan, terutama dalam hal potensi, ciri khusus dan permasalahan spesifik, belum tentu diperhitungkan secara memadai,
- c. kemungkinan pendekatan yang stereotip dapat menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaan rencana yang ditetapkan.

Pola perencanaan terpusat seperti itu kini makin ditinggalkan dan yang makin banyak dianut ialah perencanaan dengan pendekatan "dari bawah ke atas" (*bottom-up approach*). Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa upaya pencapaian tujuan nasional berlangsung lebih mulus dengan pendekatan ini karena kelemahan yang inheren melekat pada perencanaan terpusat dapat diatasi.

Hanya, sering terbukti bahwa keterampilan teknis menyusun rencana tidak selalu dimiliki oleh aparat di satuan-satuan kerja di lingkungan birokrasi, terutama di daerah-daerah. Oleh karena itu, dalam rangka pengembangan sistem kerja, diselenggarakan pula program pendidikan dan pelatihan dalam bidang ini agar satuan-satuan kerja yang bersangkutan memiliki kemampuan yang memadai untuk menyusun rencana yang baik.

b. Formalisasi kegiatan sejenis

Formalisasi ialah pembakuan tata cara kerja sejenis sehingga jelas diketahui prosedur yang seharusnya ditempuh dalam penyelesaian suatu tugas.

Dengan kata lain, dalam birokrasi diperlukan *standard operating procedures* (SOP) yang sangat bermanfaat, bukan hanya dalam mengukur (menilai) kinerja seseorang, tetapi juga sebagai acuan bagi masyarakat yang berinteraksi dengan instansi tertentu. Artinya, suatu "SOP" berperan sebagai "peraturan permainan" yang berlaku tidak hanya bagi birokrasi dalam menjalankan fungsi dan kegiatannya, tetapi juga bagi masyarakat yang memerlukan pelayanan tertentu.

c. Mekanisme koordinasi

Berangkat dan pendekatan kesisteman, pelaksanaan berbagai kegiatan birokrasi menuntut koordinasi yang mantap. Hal ini merupakan suatu *conditio sine qua non* karena pada analisis terakhir, keberhasilan pemerintah menjalankan roda pemerintahan tidak diukur dari keberhasilan suatu instansi tertentu, melainkan karena keberhasilan seluruh jajarannya. Artinya, penyelenggaraan berbagai tugas fungsional masing-masing instansi harus didasarkan pada prinsip sinergi.

Rumus yang berlaku ialah penjumlahan hasil kinerja keseluruhan lebih besar dari jumlah kinerja dari instansi yang bekerja secara sendiri-sendiri.

Meskipun semua orang sependapat bahwa koordinasi itu sangat penting, upaya mewujudkannya sering mengalami kendala, baik yang sifatnya teknis, persepsi maupun berperilaku.

Secara teknis, koordinasi sering sulit dilakukan karena kenyataan menunjukkan bahwa tidak sedikit aktivitas berbagai satuan dalam birokrasi bersifat teknis spesialis yang menuntut keterampilan teknis yang spesifik, sarana dan prasarana khusus, bahkan ditujukan pada masyarakat khusus tertentu. Karena hal-hal yang bersifat khas itu, berbagai pihak sering merasa bahwa koordinasi sukar atau malah tidak perlu dilaksanakan.

Akan tetapi, selain pertimbangan teknis yang telah dibahas di muka, ada juga masalah persepsi yang kurang tepat. Pandangan bahwa fungsi instansi tempat seseorang berkarya memegang fungsi yang terpenting. Pandangan demikian tidak tepat karena ditinjau dan kepentingan nasional, tidak ada satu instansi yang lebih penting dari instansi-instansi lainnya. Persepsi lain yang berakibat pada sulitnya koordinasi yang mantap diwujudkan apabila suatu instansi dikoordinasikan oleh instansi lain, terjadi pengurangan wewenang instansi tersebut. Padahal, tidak demikian halnya. Dalam teori organisasi dikenal satu prinsip yang disebut "fungsionalisasi". Dalam praktik, fungsi ini berarti bagaimanapun pengorganisasian dilakukan dan struktur organisasi apa pun yang digunakan, setiap satuan kerja mempunyai tanggung jawab fungsional tertentu. Fungsionalisasi dimaksudkan untuk berbagai kepentingan, seperti:

1. tuntutan beban kerja,
2. menjamin bahwa semua fungsi yang harus diselenggarakan jelas terlihat menjadi tanggung jawab instansi,
3. menghilangkan tumpang-tindih atau duplikasi,
4. meningkatkan efisien dan efektivitas kerja.

Karena kenyataan menunjukkan bahwa penyelesaian satu tugas, yang sangat spesialis sekali pun, memerlukan interaksi dengan dukungan instansi lain, dan koordinasi tetap diperlukan. Oleh karena itu, fungsionalisasi memberi arahan bahwa dalam hal koordinasi, instansi yang paling bertanggung jawab secara fungsional yang bertindak selaku koordinator. Jadi, tidak ada kaitannya dengan berkurangnya wewenang apabila satu instansi dikoordinasikan oleh instansi lain.

Koordinasi juga sulit terwujud sebagai akibat perilaku para penyelenggara kegiatan tertentu. Maksudnya, perilaku yang dikotomis dalam kenyataan sering menampakkan diri pada cara berpikir dan bertindak yang berkotak-kotak. Artinya, penolakan pada pendekatan kesisteman.

Di samping pengembangan sistem kerja yang diarahkan pada pendekatan proses, pengembangan sistem juga diarahkan pada berbagai bidang kegiatan seperti sumber daya manusia, bidang keuangan, dan bidang logistik.

d. *Bidang sumber daya manusia*

Salah satu perkembangan yang sangat menarik untuk disimak dalam praktik administrasi, baik yang menyangkut administrasi negara maupun administrasi niaga, ialah makin ditinggalkannya istilah kepegawaian dan makin sering digunakannya istilah sumber daya manusia.

Praktik tersebut tidak hanya pergantian istilah dalam mengelola tenaga kerja, tetapi karena berbagai alasan yang sifatnya fundamental, antara lain:

1. semakin meningkatnya kesadaran tentang posisi sentral manusia dalam organisasi yang karena harkat dan martabatnya tidak lagi diperlakukan hanya sebagai salah satu alat produksi dalam menghasilkan barang atau jasa.
2. bahwa dalam karya seseorang tujuannya bukan sekadar mencari nafkah, tetapi meningkatkan mutu hidupnya. Ini berarti bukan hanya penghasilan materi (finansial) yang diharapkannya, melainkan juga berbagai kebutuhannya sebagai insan yang mempunyai harga diri;

3. karya seseorang saat ini semakin dikaitkan dengan konsep kemandirian dalam arti merupakan upaya individual mengurangi ketergantungan pada orang lain dalam pemenuhan berbagai kebutuhan hidupnya;
- d. perlu tersedianya kesempatan untuk meniti karier secara terencana karena berkat pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki, timbul kemampuan memikul tanggung jawab yang lebih besar melalui perolehan kepercayaan menduduki jabatan yang lebih tinggi atau pengayaan serta perluasan kegiatan dalam menjalankan kegiatan yang melekat pada jabatan yang dipangkunya.

Dari alasan-alasan itu, terlihat bahwa apabila dalam pengelolaan tenaga kerja secara tradisional, orientasi utama pengelolaan adalah kepentingan organisasi; perkembangan baru ini menunjukkan pergeseran orientasi ke kepentingan sumber daya manusia, tanpa mengorbankan kepentingan organisasi.

Dinyatakan dengan cara lain, manajemen sumber daya manusia justru berupaya agar tujuan dan sasaran organisasi semakin lancar pencapaiannya karena manusia yang mendapat perlakuan yang tepat menampakkan kinerja yang semakin tinggi dan perilaku yang positif.

Oleh karena itu, berbeda dengan pendekatan manajemen kepegawaian gaya tradisional, yang antara lain mempunyai ciri-ciri:

1. perlakuan yang legalistik,
2. perhatian utama pada ketatausahaan kepegawaian,
3. pertimbangan promosi atas dasar senioritas,
4. pemberian imbalan dengan penekanan pada yang bersifat ekstrinsik,
5. penonjolan kewajiban pegawai pada organisasi.

Manajemen sumber daya manusia mengubah makna ciri-ciri tersebut tanpa meninggalkan segi-segi positifnya. Bagi suatu birokrasi, perkembangan pengelolaan sumber daya manusia menimbulkan berbagai pertanyaan (tantangan) yang memerlukan jawaban atau respons yang tepat.

Pertama, kini semakin disadari bahwa setiap pejabat pimpinan adalah manajer sumber daya manusia. Berarti diperlukan pola interaksi baru antara seorang pejabat pimpinan dan satuan kerja yang menangani sumber daya manusia. Diperlukan interpretasi baru tentang “wewenang staf” dan “wewenang lini” sepanjang pengelolaan sumber daya manusia.

Kedua, sampai sejauh mana senioritas dalam penempatan dan promosi seseorang diperhitungkan karena saat ini *meritocracy* tampaknya semakin dirasakan lebih penting ditonjolkan dibandingkan dengan masa kerja seseorang.

Ketiga, langkah-langkah apa yang perlu diambil agar imbalan yang bersifat intrinsik diterima oleh para pegawai sebagai “kompensasi” terhadap imbalan ekstrinsik yang jumlahnya lebih rendah dari yang diberikan oleh organisasi swasta mengingat kemampuan pemerintah yang terbatas?

Keempat, berkaitan erat dengan pertanyaan di atas, sistem imbalan ekstrinsik mana yang lebih tepat, apakah *mono scale salary system* ataukah *multy scale salary system*? Kebijakan dalam sistem pengupahan dan penggajian harus memberikan jawaban yang jitu terhadap pertanyaan ini.

Kelima, mengingat beragamnya fungsi yang bersifat spesialisik yang harus diselenggarakan oleh satuan-satuan kerja dalam suatu birokrasi, apakah tepat apabila para tenaga profesional membentuk berbagai “korps” seperti korps guru, korps dosen, korps dokter, korps tenaga paramedis, korps diplomat, korps tenaga teknis dan sebagainya? Pilihan lain ialah dibentuknya suatu organisasi pegawai negeri, terlepas dari spesialisasi profesionalnya. Perlu analisis yang mendalam tentang masing-masing alternatif tersebut.

Keenam, berkat taraf hidup yang meningkat, dibarengi oleh mutu gizi yang semakin tinggi dan kemajuan di bidang kedokteran, saat ini harapan hidup semakin lama semakin meningkat pula. Kenyataan tersebut mengangkat masalah usia pensiun kepermukaan. Mestinya kebijakan tentang seseorang mencapai usia pensiun disesuaikan dengan

meningkatnya harapan hidup lebih lama. Demikian beberapa hal penting dalam manajemen sumber daya manusia dalam kaitannya dengan peningkatan sistem kerja suatu birokrasi.

e. **Bidang keuangan**

Salah satu bidang yang penting disoroti dalam rangka pemenuhan paradigma birokrasi yang ideal adalah keuangan. Ada dua segi administrasi keuangan, yaitu segi penerimaan dan segi pengeluaran.

Penerimaan dapat digolongkan pada dua jenis, yaitu penerimaan dalam negeri yang terdiri atas berbagai jenis pajak, penerimaan bukan pajak dan tabungan pemerintah, dan penerimaan luar negeri dalam berbagai bentuknya. Mengenai penerimaan dari pajak yang harus ditekankan ialah:

1. pemungutan pajak harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan,
2. berbagai tarif pajak harus mencerminkan keadilan,
3. prinsip keadilan dalam sistem perpajakan terwujud dalam sistem yang progresif,
4. jenis-jenisnya harus dalam batas-batas kemampuan masyarakat untuk memikulnya.

Penerimaan bukan pajak terdiri atas berbagai pungutan karena jasa-jasa tertentu yang diberikan oleh pemerintah kepada para warga yang membutuhkannya.

Tidak sedikit tantangan yang dihadapi oleh birokrasi dalam hal penerimaan negara, misalnya mengenai sistem perpajakan. Menerbitkan undang-undang perpajakan yang betul-betul dirasakan adil oleh seluruh lapisan bukan merupakan tugas yang mudah karena persepsi berbeda-beda tentang keadilan. Masalah keadilan biasanya tercermin pada tarif yang progresif. Sasarannya ialah warga masyarakat berpenghasilan tinggi dikenakan tarif yang jauh lebih tinggi. Birokrasi ditantang untuk menemukan berbagai tarif progresif yang tepat.

Jika tarif yang tepat itu berhasil ditemukan, timbul masalah kejujuran pada warga untuk menunaikan kewajibannya. Dalam hal ini membayar pajak secara jujur dan benar apalagi sistem pajak yang berlaku didasarkan pada metode penilaian sendiri (*self assessment*). Di mana pun, selalu ada wajib pajak

yang tidak jujur dalam menghitung besarnya pajak yang harus dibayarnya. Bahkan, tidak jarang ditemukan pengelakan kewajiban membayar pajak (*tax evasion*).

Yang dapat menjadi patologi birokrasi ialah terjadinya kolusi antaranggota birokrasi, khususnya petugas pajak, dengan para wajib pajak tertentu yang jelas didasarkan pada kepentingan pribadi, tetapi merugikan negara.

Penerimaan negara yang tidak kalah pentingnya mendapat perhatian adalah penerimaan dalam bentuk devisa hasil ekspor atau perdagangan internasional. Tentunya, komoditas ekspor berbeda dari satu negara ke negara lain. Akan tetapi, terlepas dari hal itu, yang didambakan oleh setiap negara adalah surplus dalam perdagangan internasionalnya dalam arti nilai eksponya lebih besar daripada nilai impornya.

Dalam era global ekonomi seperti sekarang ini, tidak sedikit tantangan yang dihadapi oleh suatu birokrasi. Beberapa contohnya adalah:

1. kekurangberhasilan GATT menyelesaikan masalah-masalah perdagangan dan tarif berbagai komoditas;
2. masih adanya berbagai negara yang menganut kebijaksanaan proteksionistik untuk komoditas tertentu, seperti pertanian dan tekstil;
3. persaingan yang makin ketat antarnegara pengeksport komoditas sejenis, yang masing-masing ingin merebut pangsa pasar yang lebih besar di pasaran internasional;
4. tuntutan konsumen internasional akan mutu produk yang tinggi;
5. jaminan kontinuitas pengadaan komoditas yang dibeli, harga yang bersaing dan bahkan juga kemasan yang menarik;
6. karena makin gencarnya upaya untuk pelestarian lingkungan, tuntutan agar industri penghasil barang berusaha untuk "lebih bersih" dalam arti pengurangan polusi udara dan limbah industri;
7. ada negara industri maju yang menjadikan ekonomi sebagai isu politik, seperti ancaman embargo impor negara-negara lain yang menurut persepsi negara tersebut mengabaikan hak-hak asasi manusia, khususnya para buruh;

8. persaingan yang semakin kuat dalam menarik minat para investor luar negeri di setiap negara antara lain melalui penyediaan berbagai fasilitas produksi, insentif finansial, *tax holiday*, penyederhanaan proses perizinan, jaminan mentransfer keuntungan ke negara asal, dan stabilitas politik.

Masih menyoroti penerimaan negara, gejala yang jelas terlihat saat ini ialah semakin gencarnya mencari bantuan luar negeri. Bantuan luar negeri ini dapat berupa bantuan, hibah, pinjaman lunak atau pinjaman komersial. Sumbernya pun beragam, seperti pemerintah asing, konsorsium negara-negara tertentu, lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti bank dunia dan IMF, bank-bank pembangunan regional seperti ADB (Bank Pembangunan Asia), serta bank-bank swasta lainnya yang bersifat komersial.

Sisi lain administrasi keuangan ialah pengeluaran atau belanja negara. Semua negara menganut sistem anggaran berimbang yang berarti jumlah penerimaan sama dengan pengeluaran, satu kondisi yang sangat sulit dicapai. Kecenderungan yang sering terlihat adalah defisit. Oleh karena itu, suatu birokrasi dihadapkan pada berbagai tantangan berat dalam mengelola keuangan negara. Contoh-contoh tantangan tersebut dapat dilihat pada uraian berikut.

Pertama, karena kegiatan pemerintah semakin luas, baik dalam arti kegiatan rutin maupun pembangunan, harus diupayakan agar pengeluaran benar-benar didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Artinya, harus dicegah adanya pemborosan.

Kedua, jangan sampai terjadi kebocoran anggaran (keuangan). Harus diusahakan agar semua penerimaan masuk ke kas negara dan dalam pengeluaran tidak terjadi korupsi atau penyalahgunaan uang negara.

Ketiga, birokrasi harus bekerja atas dasar skala prioritas yang jelas dan rasional yang harus dikaitkan dengan keseluruhan kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran nasional.

Keempat, sarana dan prasarana kerja yang dimiliki harus diusahakan agar masa pemanfaatannya selama mungkin, yang berarti bahwa pemeliharaan mutlak perlu mendapat perhatian.

Kelima, pemanfaatan pinjaman dari luar negeri perlu mendapat perhatian khusus dan merupakan tantangan tersendiri karena berbagai alasan berikut.

1. Pinjaman dari luar negeri berarti utang yang bergantung pada persyaratan yang telah disepakati bersama, suatu hari kelak harus dibayar kembali. Oleh karena itu, sangat penting memperhitungkan kemampuan nasional untuk membayar utang tersebut. Generasi yang akan hidup pada masa depan tidak boleh dibebani dengan utang di luar kemampuan untuk menyelesaikannya.
2. Karena pada hakikatnya suatu pemerintahan negara harus membiayai berbagai kegiatannya atas dasar kemampuannya sendiri, pinjaman luar negeri hendaknya tidak digunakan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan, melainkan untuk mempercepat laju dan memperluas kegiatan pembangunan.
3. Dalam melakukan pinjaman luar negeri, kemampuan negara untuk menyervis utang yang ada harus diperhitungkan. Saat ini dalam administrasi keuangan negara dikenal *Debt Service Ratio* (DSR) yang artinya beban menyervis utang dikaitkan dengan persentase penerimaan ekspor yang diperuntukkan menyervis utang itu. Banyak pakar yang berpendapat bahwa beban tersebut sekitar 20%.
4. Kebanggaan (harga diri) nasional menuntut agar pemerintah memiliki ketegaran politik dan ekonomi sehingga mampu menangkal upaya negara pemberi pinjaman yang mungkin menjadikannya sebagai alat penekan di bidang politik.

Jelaslah, bahwa paradigma birokrasi yang ideal menuntut pengelolaan keuangan negara secara berdaya guna dan berhasil guna.

f. Bidang logistik

Tugas-tugas yang harus ditangani dalam penyelenggaraan pemerintahan negara akan semakin meningkat, bukan hanya

dalam arti jumlahnya, tetapi juga jenis dan intensitasnya. Peningkatan tersebut jelas menuntut tersedianya sarana dan prasarana kerja dengan jumlah yang besar, jenis yang makin beragam, mutu yang dapat diandalkan, dan dikelola berdasarkan prinsip-prinsip manajemen logistik yang mutakhir. manajemen logistik mencakup seluruh proses pengelolaan logistik yang terdiri atas:

1. perencanaan kebutuhan logistik dalam arti jumlah, jenis, mutu, dan harganya,
2. pengadaan logistik,
3. penyimpanan,
4. distribusi,
5. penggunaan,
6. pemeliharaan,
7. penghapusan.

Prinsip efisiensi berlaku mutlak dalam manajemen logistik. Tidak sedikit sarana dan prasarana kerja yang dimiliki oleh birokrasi dibeli dengan harga yang sangat mahal. Karena itulah, ditekankan pentingnya kecermatan dalam mengambil setiap langkah dalam pengelolaannya.

3. Pengembangan Citra

Telah disinggung di atas, bahwa di masyarakat, citra birokrasi pada umumnya bersifat negatif. Meskipun demikian, dapat dinyatakan bahwa tidak ada pimpinan pemerintahan negara yang “merestui” para bawahannya mengembangkan citra negatif yang dimaksud. Nilai-nilai seperti loyalitas, kejujuran, semangat pengabdian, disiplin kerja, mendahulukan kepentingan bangsa di atas kepentingan sendiri, tidak memperhitungkan untung rugi dalam pelaksanaan tugas, kesediaan berkorban, dedikasi selalu ditekankan untuk dijunjung tinggi.

Banyak cara yang ditempuh untuk menghilangkan citra negatif tersebut dan dengan demikian diharapkan berkembangnya citra yang positif. Contohnya adalah sebagai berikut.

- a. Penekanan dalam berbagai kesempatan pada pentingnya para anggota birokrasi memegang teguh sumpah atau janji yang diucapkan ketika diangkat sebagai atau ketika diberi kepercayaan

untuk menduduki jabatan tertentu. Penekanan itu dimaksudkan untuk mengingatkan para anggota birokrasi yang bersangkutan bahwa mengucapkan sumpah atau janji adalah hal yang sangat serius, bukan sekadar formalitas yang tanpa makna.

- b. Peningkatan kesejahteraan para pegawai beserta keluarganya. Karena harus diakui bahwa kemampuan pemerintah memberi imbalan yang tinggi kepada para pegawainya selalu terbatas, perhatian pada motivasi ekstrinsik biasanya mendapat porsi yang tidak kecil artinya.
- c. Mendorong proses demokratisasi dalam kehidupan masyarakat, antara lain dalam bentuk peningkatan pengawasan sosial agar penyimpangan oleh para anggota birokrasi semakin berkurang.
- d. Mengurangi peranan (campur tangan) birokrasi dalam berbagai kegiatan dalam masyarakat yang semakin maju.

H. Peranan Birokrasi

Di Indonesia masih banyak orang yang mempunyai pengertian dan pandangan yang keliru tentang birokrasi, sampai tidak jarang saya mendengar ucapan yang memaki-maki "birokrasi". Padahal birokrasi itu bagi setiap organisasi yang cukup besar justru menjadi stabilisatornya, menjadi pemantap kelangsungan kehidupannya.

Birokrasi lahir di Eropa Barat sejak abad ke-17, dan hingga kini tetap menjadi salah satu penyebab kestabilan kehidupan masyarakat Eropa Barat (dengan segala kelemahannya). Birokrasi mempunyai tiga arti, yakni:

1. tipe organisasi yang khas,
2. sistem,
3. jiwa kerja yang tertentu.

Sebagai tipe organisasi tertentu, birokrasi cocok sekali untuk melaksanakan dan menyelenggarakan suatu macam pekerjaan yang terikat pada peraturan yang bersifat rutin, artinya volume pekerjaan besar tetapi sejenis dan bersifat berulang-ulang, dan pekerjaan yang memerlukan keadilan merata dan stabil. Misalnya kantor catatan kantor pajak, kantor pendaftaran tanah (kadaster), kantor kas kota, kantor bendahara negara, kantor pendaftaran penduduk.

Sebagai suatu tipe organisasi tertentu, birokrasi pada pokoknya hanya terdiri atas empat prinsip organisasi, yaitu:

1. spesialisasi, artinya pembagian dan penugasan kerja yang ketat, *one man-one job*, satu orang-satu jabatan;
2. hierarki, artinya jabatan-jabatan diordinasi secara garis-garis lurus sehingga merupakan jaringan hierarki yang tegas dan ketat, *one man-one boss*, satu orang-satu kepala atasan;
3. sistem kerja yang ketat, semua pekerjaan dijalankan menurut prosedur, metode, dan formulir tertentu yang dituang ke dalam peraturan yang dipertahankan secara keras, ketat, konsekuen;
4. impersonalitas, semua pekerjaan dilakukan tanpa pandang bulu, tidak mengenal prioritas atau status sosial orang-orang yang harus dilayani. Semua orang diperlakukan menurut nomor urut; cara bekerjanya seolah-olah tidak memakai perasaan, tidak ada pilih kasih, tidak ada pamrih atau perhitungan keuntungan apa-apa.

Seorang yang memimpin suatu bagian atau seksi atau kantor yang mempergunakan tipe organisasi "birokrasi" ini disebut "kepala... "chef", "chief", dan harus hafal semua peraturan yang menjadi tanggung jawabnya dan yang harus dilaksanakan oleh bawahannya.

Di Eropa Barat dan pada zaman Hindia Belanda dulu, semua kepala kantor bersikap sebagai "birokrat", hafal semua peraturan, cara kerja, dan cara memimpin pegawai-pegawai bawahannya stabil, melayani masyarakat tanpa pilih bulu, tidak banyak bicara, dan roda pekerjaan sehari-hari berjalan seperti arloji; perhitungan waktunya tepat, dan janji-janjinya selalu tepat.

Sebagai sistem, birokrasi adalah sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerja sama antara jabatan-jabatan (atau pejabat-pejabat) secara *zakelijk* (langsung mengenai persoalan atau halnya), *formal* (tepat menurut prosedur dan peraturan yang berlaku), dan berjiwa impersonal (tidak ada sentimen, tanpa emosi atau pilih kasih, tanpa pamrih atau prasangka).

Sebagai jiwa kerja, birokrasi merupakan jiwa kerja yang kaku, seolah-olah bekerja seperti mesin, dengan disiplin kerja yang keras dan sedikit pun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan oleh atasan atau ditetapkan oleh peraturan.

Berkat adanya birokrasi yang kuat, berbagai negara di Eropa Barat tidak terombang-ambing oleh perubahan kabinet atau menteri, dan juga tidak terombang-ambing oleh adanya undang-undang atau peraturan-peraturan, atau *policy-policy* pemerintah yang baru.

Kelemahan terbesar daripada birokrasi adalah kekakuannya atau infleksibilitasnya. Jika seseorang yang mempunyai urusan sedang memburu waktu, atau secara mendadak harus memperoleh sesuatu, orang tersebut tidak akan dapat berbuat apa-apa, kecuali dia bertemu langsung dengan kepalanya yang tertinggi dan dapat meyakinkan kepala tersebut dengan bukti-bukti nyata bahwa dia memang memerlukan pengecualian.

Keuntungannya adalah dengan adanya birokrasi yang kuat, orang dapat membuat rencana jauh di muka sebab birokrasi yang kuat dapat memberikan kepastian dalam banyak hal dan faktor *planning*.

Oleh karena itu, saya berani memberikan uraian mengenai birokrasi bagi pembangunan dan stabilisasi keadaan di Indonesia, dan berharap bapak-bapak pemimpin untuk tidak memaki-maki birokrasi. Boleh memaki-maki "red tape" atau "biokralisme" atau "kelambatan yang dibuat-buat", yang sebenarnya merupakan *mismanagement*, tetapi jangan memaki-maki birokrasi. Di Indonesia, pada saat ini justru tidak mempunyai birokrasi (lagi). Oleh karena itu, tidak ada kestabilan kerja.

Jika benar-benar ingin menjadi bangsa, negara, dan masyarakat modern, syarat utama adalah membangun. Kembali ke birokrasi kita, yang sebelum perang dunia ini sudah cukup baik, kemudian menjadi hancur sewaktu pendudukan Jepang dan perang kemerdekaan. Sebab, pangkal dan dasar kehidupan masyarakat modern adalah birokrasi.

Walaupun dimaki-maki dan dicemoohkan oleh orang-orang yang merasa terbatas atau terhalang gerak-geriknya atau usaha-usahanya oleh birokrasi, tidak dapat disangkal, bahwa stabilisator masyarakat Eropa dan Jepang adalah birokrasinya yang kuat. Banyak hal dan urusan di dalam masyarakat kita yang sekarang berantakan atau urusannya lambat bukan karena birokrasi, melainkan karena birokrasi yang tidak baik. Jika birokrasi baik,

segala macam urusan yang memerlukan "paper work", surat-menyurat, izin-izin, surat-surat keterangan, dan sebagainya, bisa berjalan lancar, teratur seperti jalannya jarum jam, diselesaikan oleh pegawai yang bekerja seperti mesin, tidak pandang bulu, dan tidak terpengaruh oleh emosi.

Negara dan masyarakat modern merupakan organisasi yang besar, demikian pula perusahaan-perusahaan besar yang merupakan salah satu ciri khas dari abad ke-20. Menurut penyelidikan dari berbagai sarjana administrasi atau sarjana manajemen, seperti dr. Rosemary Stewart, kondisi organisasi besar ditentukan oleh birokrasinya. Dengan perkataan lain, organisasi besar mana pun tanpa birokrasi yang kuat tidak akan bisa bertahan; birokrasi merupakan inti dari setiap organisasi yang besar atau membesar.

George Terry pun mengakui bahwa di Amerika Serikat, yang rakyatnya tidak senang kepada birokrasi, perkembangan tenaga tata usaha makin besar dengan kepesatan penerapan *modern science and technology* ke dalam organisasi-organisasi pemerintahan dan niaga (*business*). Pada tahun 1970 tenaga tata usaha melampaui 17 juta orang, yang berarti lebih 17% dari seluruh tenaga kerja (*work force*) Amerika Serikat, naik 300% dalam waktu 30 tahun, walaupun sudah ditekan jumlahnya melalui penggunaan komputer dan mesin kantor modern yang fantastis dan sangat menakjubkan.

Eropa Barat lebih menguntungkan keadaannya (terutama keadaan mental dan tradisi masyarakatnya) daripada Amerika Serikat karena birokrasi modern di Eropa sudah berkembang sejak pertengahan abad ke-17 sehingga efek dari modernisasi di kalangan masyarakat Eropa melalui penerapan *modern science and technology* dalam abad ke-20 ini, tidak begitu menggoncangkan.

Di samping faktor-faktor kebudayaan lain, menurut pendapat saya, ketenangan relatif masyarakat Eropa disebabkan birokrasinya yang kuat. Perubahan yang terjadi (perubahan politik, perubahan kabinet/pemerintah, perubahan undang-undang, perubahan harga, perubahan *policy* pemerintah, dan sebagainya), efek-efeknya yang mungkin menggoncangkan kehidupan masyarakat sehari-hari, dapat dinetralisasi atau ditampung oleh "mesin birokrasi", yang tidak mau digoncangkan atau diselewengkan.

Birokrasi itu, di dalam suatu organisasi negara atau organisasi niaga atau perusahaan, merupakan sistem dan organisasi infrastruktural yang menyelenggarakan pekerjaan kertas (*paper-work, paper romslomp*) secara teratur, menurut spesialisasi, garis-garis penyaluran, dan saluran tertentu, dan berlangsung secara impersonal tidak mengenal oknum-oknum, perasaan-perasaan, atau dalih-dalih orang-orang tertentu, ibarat suatu mekanisme mesin.

Pusat-pusat (*central, centres*) birokrasi adalah kantor, biro, sekretariat, desk, dan sebagainya yang berhubungan satu sama lain secara tertentu.

Pekerjaan kertas (*paper work*) berkisar pada kertas atau *paper* atau *papier* (apakah namanya surat, nota formulir, arsip dokumen, sertifikat, dan sebagainya) yang memuat suatu datum, atau data, atau informasi, dan pada dasarnya hanya bersifat enam macam *handling*, yaitu: (1) menerima (*to receive, ontvangen*), (2) mencatat (*to record, to register, aantekenen, registreren*), (3) menyortir (*to classify, sorteren, classificeren, rubriceren*), (4) mengolah (*to process, verwerken, to compute, to analyse*), (5) menyimpan (*store, bewaren*), dan (6) menyampaikan (*to send, to communicate, verzenden, versturen*).

Kertas atau *papier* (Belanda) atau *paper* (Inggris) adalah setiap lembar benda yang dapat ditulisi dengan pena atau pen. Kertas bisa berupa kertas modern seperti yang dikenal sekarang, bisa juga berupa kulit binatang kulit pohon, daun, dan segala macam benda yang berupa lembaran.

Surat dalam bahasa Indonesia adalah setiap "kertas" yang ada tulisannya yang bermakna atau bermaksud. Makna atau maksud tersebut bisa berupa data informasi (pengetahuan), atau berita (pemberitahuan, *nieuws, news*. "Albert Lepawsky, "Administration", Alfred A. Knopf. New York, 1955, bab *pesen. boodschap, message*).

Pena atau kalam atau pen adalah setiap benda yang bisa dipakai untuk menulis. Dahulu banyak dipakai bulu ayam atau burung, kemudian logam, tulang, isi (vulpen) atau *fountain* (Inggris), dan akhirnya bolpen (*ballpoint*).

Tulisan pun mengalami perkembangan. Semula manusia menulis dengan tangan, dan sampai dengan generasi penulis, orang Indonesia bangga mempunyai tulisan tangan yang jelas dan

atau indah. Tulisan tangan kemudian diganti dengan mesin tulis (*tikmachine*), *typewriter* (Inggris), yang makin lama semakin sempurna sejak orang tidak lagi membanggakan tulisan tangan, sehingga pada waktu ini tulisan tangan generasi baru lebih menyerupai cakaran ayam daripada tulisan manusia yang mempunyai kecerdasan.

Pekerjaan kertas atau *paper work*, yang merupakan bagian integral dan penting dari kehidupan manusia modern, pada hakikatnya merupakan pekerjaan surat-menyurat, dan pada dasarnya terdiri atas:

1. penerima yang mempunyai arti yuridis (hukum) amat penting, registrasi, agenderen, penomoran, dan sebagainya yang sangat penting, bahkan vital, bagi proses selanjutnya;
2. identifikasi, klasifikasi, rubrikasi, kategorisasi, indeksing, dan sebagainya.
3. analisis, terjemahan, penyandian, interpretasi, transformasi menjadi diagram, grafik, statistik, tabel, ikhtibar, vademekum, buku pintar, dan sebagainya, *Filing, microfiling*, konservasi, dokumentasi, dan sebagainya dan penerimaan pencatatan pos biasa, segera, kilat, tercatat, telegrasi, radiografi, *telexing*, dirias kurir, dan sebagainya.

Kertas-perkertas, surat-persuratan, adalah wadah dan pembawa dari bahasa manusia, bahasa masyarakat manusia. Bahasa manusia liar, atau manusia primitif, dan bahasa binatang tidak memerlukan kertas-perkertas. Semakin maju dan modern seseorang atau masyarakat, semakin eksak bahasanya, semakin logis dan rasional bahasanya, sehingga berkembang menjadi bahasa modern. Bahasa Indonesia sedang berkembang menjadi bahasa modern. Syarat mutlak bagi bahasa modern adalah adanya kamus dan ensiklopedi nasional (resmi atau tidak resmi), seperti misalnya *Larousse* di Prancis, *Van Dale* dan *Winkler Prins* di Nederland, *Oxford* di Inggris, *Webster* di Amerika Serikat, dan *Brockhaus* di Jerman.

Bahasa modern terdiri atas istilah-istilah yang merupakan nama dari suatu "pengertian" yang dirumus se-eksak-eksaknya dengan definisi atau deskripsi dan nama lambang suatu ide.

Bahasa nonmodern masih terdiri atas kata-kata yang mempunyai arti menurut konsensus dalam suatu masyarakat, bergantung pada adanya saat diucapkan, dari gerak-gerik anggota badannya, atau dari bunyi suaranya.

Untuk bahasa modern secara mutlak diperlukan kemahiran menulis, membaca, menikr, menghitung, dan merumus. Manusia modern menulis, merumus, dan membaca segala apa yang dipikirkan. Menikr berarti mencari dan mengolah data untuk menjawab segala macam pertanyaan yang berakhir dengan (1) mengetahui apa yang hendak diketahui, (2) mengetahui apa yang hendak dinilai, dan (3) mengetahui apa yang hendak dibuat atau diperbuat. Menghitung adalah memikir dengan dan melalui lambang-lambang eksakta dan universal, artinya tidak terikat pada suatu orang, barang, tempat, atau waktu tertentu. Berpikir secara matematis atau eksak merupakan syarat mutlak bagi kehidupan manusia dan masyarakat modern. Sebab, semakin modern kehidupan seseorang, semakin abstrak tata cara kehidupannya. Sebaliknya, semakin primitif, semakin miskin materiil dan spiritual, semakin konkret, ordinair, *banaal*, *laag bij de frond* tata cara kehidupannya, dan makin tidak memerlukan tulis-menulis apa-apa karena alam kehidupan manusia dan masyarakat demikian tidak merupakan "alam dunia pengetahuan", tetapi alam dunia dongeng, cerita, dan takhyul.

Dari uraian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa "paper work" atau ketatausahaan sudah merupakan bagian mutlak atau bagian integral dari kehidupan manusia dan masyarakat modern. Harus diakui bahwa *paper work* bagi kita yang hidup dinamis, tetap merupakan sesuatu yang *vervelend*, menjemukan, mengganggu pikiran atau ketenangan. Akan tetapi, di balik itu, *paper work* merupakan sesuatu yang tidak bisa dielakkan jika ingin maju dan tidak tertinggal zaman. Jadi, harus mencari akal dan ilmu yang dapat membantu dalam mengatasi masalah *paper work* atau ketatausahaan. Ilmu yang paling cocok adalah ilmu kesekretariatan atau ilmu perkantoran, dan bila sudah tiba saatnya, dapat dilanjutkan dengan ilmu komputer. Ilmu kybenetika dan ilmu Management Information System (MIS).

Untuk mencapai tujuan di atas, kita harus mengembangkan diri sehingga secara minimal menjadi manusia birokrasi. Artinya, manusia yang kuat kerjanya berkat keahliannya di belakang meja. "Biro" atau "bureau" berarti meja atau (bisa juga) kantor. "Krasi" berasal dari "kratein", kuat atau kekuatan. Jadi, manusia birokrasi adalah manusia yang bisa menguasai, mengendalikan pekerjaannya atau arahnya dari belakang mejanya.

Untuk menjadi manusia modern, harus mengembangkan diri menjadi manusia kerja atau *homo faber*, manusia teknis, manusia konstruktor, manusia teknikus, manusia pencipta karya. tetapi, penciptaan karya yang makin besar, makin memerlukan kerja sama antara berbagai *homo faber* atau teknisi, dan untuk koordinasi kerja sama, diperlukan birokrasi, kemudian organisasi, manajemen, rasionalisasi, dan akhirnya administrasi.

Jika tidak belajar birokrasi, tidak akan berkembang menjadi *meester* atau *taoke* atau *boss* atau usahawan, tetapi tetap sebagai *homo faber* tingkatan tukang, walaupun bergelar insinyur atau dokter.

Sebelum menjadi *homo faber*, manusia masih merupakan *homo animal*, manusia yang hidup di dunia ini sekadar untuk makan (*nutrition*) dan berkembang biak (*reproduction*), hidup dari apa yang diberi oleh alam, hidup berburu dan memungut buah-buahan, sayur-mayur, serta akar-akar tanaman tanpa mengerahkan kecerdasan dan teknologi yang bertaraf tinggi. Manusia nonmodern ini paling tinggi mampu hidup dalam lingkungan masyarakat adat yang segala sesuatunya berlangsung menurut adat kebiasaan. Ia tidak mampu (*unfit*) untuk ikut hidup dalam suatu masyarakat modern (*modern community*) yang hidup berdasarkan *spesialisasi* (*division of labour*), *organisasi* (setiap selokan, setiap lorong atau jalan, setiap lubang atau kran, setiap kawat atau pipa, dan sebagainya memiliki maksud dan fungsi masing-masing), *sistem* (menurut prosedur, metode), dan formulir tertentu.

Untuk mudahnya, perkembangan manusia dan masyarakat dilukiskan sebagai berikut. Manusia nonmodern hidup dalam tiga tingkatan, yakni: (1) manusia liar, (2) manusia nomadik, (3) manusia masyarakat adat.

Manusia liar atau manusia antropologis adalah manusia yang taraf hidupnya tidak seberapa tinggi di atas hewan, hidup untuk makan dan berkembang biak. Sifat hidupnya biologis, emosional, bernafsu tanpa kendali.

Manusia nomadik adalah manusia yang masih bertaraf untuk makan dan reproduksi, tetapi tidak berburu lagi, tetapi memelihara ternak. Mereka hidup mengembara secara berkelompok, mengikuti keadaan iklim untuk keperluan makanan ternaknya. Sifat hidup mereka masih biologis dan emosional kasar.

Manusia masyarakat-ulat adalah manusia yang sudah lebih tinggi dari pada taraf untuk makan dan reproduksi. Mereka mulai hidup dari pertanian dan peternakan yang lebih tinggi taraf penyelenggaraannya, hidup dari kerajinan (*nijverheid, industry*), dan teknologi yang makin tinggi. Tata-cara kehidupannya diatur menurut tradisi, adat kebiasaan, takhyul, dan pendapat sesepuh, yang tua, berpengaruh, atau terkemuka, tanpa kemampuan rasional pada rakyat biasa untuk menilai kebenaran (*truth*) atau kewajaran (*feasibility*). Kehidupan sehari-hari masih didorong atau diliputi oleh kepercayaan, kesetiaan pribadi, sentimen, emosi halus, dan perasaan-perasaan yang bermacam-macam.

Manusia terus berkembang cara berpikirnya, cara hidupnya, dan cara hidup bermasyarakatnya, sehingga menginjak taraf manusia modern. Manusia modern dilihat atau diukur dari kemampuan serta cara berpikirnya, dan tata cara daya-upayanya, hidup dalam beberapa tingkatan, dengan satu ciri khas yang sama, yakni hidup rasional, memakai logika, rasio, sistem (keteraturan), kalkulasi, dan metode. Secara disederhanakan, tingkatan-tingkatan tersebut adalah: (1) manusia kerja rasional (*homo faber*), (2) manusia birokrasi, (3) manusia organisasi, (4) manusia manajemen, (5) manusia rasionalisasi, (6) manusia administrasi.

Manusia kerja atau *homo faber* adalah manusia yang sudah mengetahui banyak tentang alam sekelilingnya karena sudah hidup dan mempelajari alam, unsur-unsurnya, dan hukum-hukumnya sehingga dapat menarik manfaat dari alam. Manusia belajar ilmu alam, ilmu pesawat, ilmu kimia, biologi, ilmu hitung, matematika, dan sebagainya, sehingga mampu menciptakan sesuatu yang bermutu teknis tinggi dan mampu menentukan objektif.

Manusia birokrasi adalah manusia yang menyukai pekerjaan kertas, yang sadar akan pentingnya surat-surat untuk mengatur dan menguasai pekerjaan, baik pekerjaan sendiri maupun (atau terutama) pekerjaan orang lain. Manusia birokrasi menyukai pekerjaan ajeg dan teratur, pekerjaan yang tertentu berdasarkan spesialisasi dan *division of work*, pekerjaan yang teratur berdasarkan perintah, instruksi, dan pimpinan tertentu, menyukai cara bekerja yang sistematis dan metodis menurut tata cara yang diperhitungkan, dan stabil tidak berubah-ubah dengan terlalu cepat, serta menyukai cara-cara bekerja yang *zakelijik*, impersonal, tidak berdasarkan perasaan pribadi, tidak melayani kehendak atau kesewenangan orang-orang pribadi.

Manusia birokrasi adalah tipe manusia rasional yang stabil, suka bekerja teratur, tertib, tidak ada sentimen, dan bekerja teratur, tanpa banyak bicara atau tuntutan. Adanya manusia-manusia birokrasi, yang harus dididik dan dilatih secara teliti dan kemudian digaji serta dijamin dengan baik, merupakan syarat mutlak bagi pengembangan suatu birokrasi.

Seorang yang karena pengalamannya dan keahliannya di dalam birokrasi, mampu mengendalikan sejumlah pekerja tertentu, praktis, hanya dari belakang mejanya dinamakan seorang birokrat.

Administrasi negara dan organisasi besar pada umumnya, memerlukan banyak birokrat untuk menjaga kestabilan, prefeksi ketatausahaan, dan kontinuitas jalannya berbagai pekerjaan. Manusia organisasi adalah lanjutan dari manusia birokrasi. Dia adalah seorang yang mampu mengendalikan sekelompok orang guna bekerja sama secara tim, bersikap keras dan disiplin, mematuhi segala sesuatunya yang merupakan konstitusi, anggaran dasar dan rumah tangga organisasi, peraturan, prinsip, etika, dan moral organisasi, serta mampu membuat orang-orang bawahannya bersikap secara organisatoris juga.

Manusia organisasi sudah lebih fleksibel daripada manusia birokrasi, dan kemampuan khasnya terletak pada kebiasaannya untuk *delegation of authority*, untuk menemukan dan mendidik orang-orang yang dapat dilimpahi wewenang pengambilan keputusan sendiri yang tepat. Jika tidak, dia akan mengalami kesulitan untuk mengendalikan operasi-operasi kerja yang kompleks.

Manusia manajemen adalah manusia rasional yang merupakan lanjutan dari manusia organisasi. Dia adalah manusia yang mampu mengendalikan dan mengembangkan operasi kerja melalui kemampuan *planning* dan *actuating*-nya. Jika *manusia birokrasi* kuat dalam pengembangan sistem kerja yang stabil, yang dageljik, yang bekerja, tertib, dan kontinu serta impersonal, *manusia organisasi* kuat dalam pengembangan dan pengendalian organisasi kerja serta sistem kerja melalui pengembangan etika, moral, morel, disiplin yang kukuh dan pelimpahan wewenang yang jitu, *manusia manajemen* kuat dalam pengembangan serta pengendalian organisasi kerja, sistem kerja, dan operasi kerja yang terdiri atas berbagai kesatuan organisasi dan kesatuan sistem kerja sekaligus. Untuk itu, diperlukan kemampuan ilmiah, seperti *leading*, *staffing*, *negotiating*, *financing*, dan *personnel development*.

Manusia rasionalisasi adalah perfeksi dari manusia manajemen yang kuat dalam efisiensi. Pada tahap pertama, kuat di dalam mencapai efisiensi melalui *behaviour approach* antara lain *time* dan *motion studies*, pada tahap kedua, kuat di dalam mencapai efisiensi melalui *decision making approach*, dan pada tahap ketiga, kuat di dalam mencapai efisiensi melalui *biologico mathematical approach*.

Pada tahap ketiga, manusia manajemen sudah melakukan kybernetisasi (memakai cybernetics) yang merupakan lanjutan dari mekanisasi otomasi atau otomatisasi dan komputerisasi. Ilmu kybernetika adalah ilmu sistem pengendalian (*control*) dan komunikasi.

Manusia administrasi adalah lanjutan dari manusia manajemen, yakni manusia yang sudah mampu mengendalikan secara efektif dan efisien suatu konglomerat dari operasi yang masing-masing dipimpin dan dikendalikan oleh manusia manajemen. Kekuatannya terletak pada *overall policy making*, *overall planning*, *programming*, *budgeting*, *systems approach*, dan *administrative control*.

Dari uraian-uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu usaha modernisasi harus melalui tahapan-tahapan tertentu. Untuk menjadi manusia modern pada umumnya, pangkal tolaknya adalah menjadi *homo faber*. Untuk menjadi manusia manajemen dan manusia administrasi, pangkal tolaknya adalah manusia birokrasi.

Dari pandangan tersebut di atas, jelas betapa pentingnya birokrasi bagi perkembangan bangsa dan negara. Bagi pengembangan birokrasi, perlu dikembangkan unit-unitnya, yakni *office* atau kantor. Kantor adalah pabrik pengolah data, untuk menjadi informasi diperlukan oleh pimpinan; untuk kelangsungan hidup organisasi diperlukan informasi.

Pada saat ini ada empat macam kantor, empat macam tata-usaha atau *information handling*, yakni (1) *kantor tata usaha umum*, yang merupakan sekretariat, dan fungsinya memperlancar jalannya komunikasi pimpinan, (2) *kantor tata usaha pengolah data informasi teknis operasional*, (3) *kantor tata usaha pengolah data informasi sumberdaya*, (tata usaha keuangan, tata usaha kepegawaian, tata usaha logistik), dan (4) *kantor tata usaha khusus* untuk memperlancar *pengambilan desisi* (*decision making* yang kini sudah berkembang menjadi *management information system*). Dalam kantor-kantor konvensional, pengolah data adalah suatu organisasi.

Di dalam kantor-kantor di Eropa dan Amerika Serikat, pengolahan data banyak dioper oleh komputer. Dengan revolusi komputer yang sedang berlangsung di sana, sifat pegawai-pegawai kantor yang diperlukan sangat berubah. Yang diperlukan bukan lagi juru tulis dan klerk-klerk yang secara bersama-sama melakukan pengumpulan (*merging*), pengikhtisaran (*condensing*), dan redistribusi (*redistributing*) data, melainkan suatu *computer staff*, yang dibawah pimpinan seorang *data processing manager* (d.p.m.) melakukan pengolahan data secara sangat cepat, cermat dan dalam volume yang sangat besar. Komputerisasi memerlukan tenaga-tenaga yang berkualitas tinggi, pendidikan yang mahal dan harus digaji mahal pula jika menghendaki *resultaat-resultaat* (hasil-hasil) yang baik, terutama *programmers systems analysts and designers*, *O & M* (*organization and methods*) *men*, *operational research men*, *data preparation men*, *data processing managers*, *computer maintenance engineers*, dan sebagainya.

I. Kekuasaan Birokrasi

Dengan mengabaikan mengapa birokrasi muncul, dan terlepas dari mengapa jumlah para birokrat semakin membengkak, kenyataan menunjukkan bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan.

Para penemu negara kita benar-benar tidak pernah mengamanatkan “keempat cabang” pemerintahan ini, demikian juga sebagian besar penemu bangsa lain. Karl Marx, misalnya, tidak pernah memahami kekuasaan birokrasi, dan Uni Soviet merupakan contoh terbaik yang telah menciptakan kediktatoran birokrat yang mungkin akan “bertambah buruk” daripada “kediktatoran proletariat”, sebagaimana diramalkan Marx.

Salah satu bentuk kekuasaan utama yang dimiliki birokrasi adalah daya tahannya. Herbert Kaufman telah melengkapi penelitian empiris mengenai daya tahan birokrasi negara dan menyimpulkan bahwa daya tahan itu begitu mengagumkan. Kaufman bermaksud menemukan apakah organisasi pemerintah itu “hidup selamanya” atau tidak. Kaufman menetapkan berapa banyak badan pemerintah AS yang “mati” (artinya, yang kenyataannya dihapus setahap demi setahap, bukan sekadar berubah nama) antara tahun 1923 dan 1973. Ia menemukan 175 badan yang dapat diidentifikasi terpisah di dalam pemerintah pada tahun 1923. Sampai tahun 1973, bukan hanya 109 badan serupa yang masih berdiri kukuh, tetapi “populasi” badan pemerintah itu membengkak sampai 394 badan yang terpisah. Hanya 15% dari 175 badan pemerintah itu yang menghilang. Kaufman menyimpulkan bahwa kesempatan yang memungkinkan sebuah organisasi sejak tahun 1923 tidak hanya terus hidup sampai tahun 1973, tetapi juga masih memiliki status serupa adalah sangat baik.

Kaufman juga membandingkan “angka kematian” badan-badan pemerintah dengan angka kegagalan dunia usaha selama periode lima puluh tahun. Ia menemukan bahwa dalam tahun tertentu, angka kegagalan perusahaan melebihi angka kematian badan pemerintah. Kenyataannya, ketika gambaran itu dipukul rata, angka kegagalan perusahaan per tahun lebih dari dua kali angka kematian badan pemerintah per tahun.

Studi Kaufman merupakan studi pertama dan tidak pernah diulangi pada tingkat negara bagian dan lokal. Meskipun demikian, studi itu berguna sebab penemuannya menyiratkan kepercayaan sejumlah orang Amerika terhadap pemerintahannya: Bahwa organisasi pemerintah memang “abadi” dan pertumbuhannya tidak dapat dihentikan. Walaupun penelitian Kaufman

menunjukkan bahwa pernyataan ini tidak seratus persen benar, memang tidak salah bahwa organisasi pemerintah berjalan dalam waktu yang relatif lama. Apakah mereka kenyataannya hidup lebih lama daripada manfaat yang bisa mereka berikan atau tidak, bukan permasalahan yang dikaji oleh Kaufman.

Memang benar, sulit sekali menilai secara empiris apakah suatu badan hidup lebih lama daripada yang dibutuhkan atau tidak, tetapi jelas bahwa para birokrat telah mengembangkan keterampilan untuk meningkatkan daya hidup. Akibatnya, mampu merentangkan jangka hidup “normal” dari badan-badan mereka hingga muncul pertanyaan, apakah sejumlah “badan yang bertahan hidup” masih terus melayani kepentingan umum atau tidak. Misalnya, contoh tidak terkenal dari *International Screwthread Commission*, yang disebut seorang peneliti sebagai “komisi yang tidak pernah mati”.

Kekuasaan birokrasi dalam sebuah pemerintahan ketika menjalankan sistem administrasi negara yang senantiasa mendominasi adalah sebagai berikut.

Kekuasaan Politik

Kekuasaan politik lebih penting daripada daya tahan sebuah kekuasaan pembuatan keputusan. Hal ini semakin jelas dalam abad ke-20, birokrasi merupakan kaki tangan pemerintah dalam rangka pembuatan keputusan. Misalnya, dua orang gadis kecil yang berkulit hitam disterilisasi oleh pejabat Keluarga Berencana di Alabama. Badan Pengawas Obat dan Makanan AS memutar-balik kebijakan lampau dan melarang *cyclamates* karena masih gadis, tetapi memutuskan biolog untuk mengerjakannya. Wakil Presiden AS mengundurkan diri sebagai akibat penyelidikan yang tidak diharapkan oleh seorang ahli hukum Departemen Kehakiman sendiri di Maryland. Surat Kabar Pentagon dirilis oleh seorang analis di RAND Corporation Angkatan Udara. Watergate meledak sebagai akibat pelanggaran hukum yang direncanakan oleh para anggota Kabinet, staf Gedung putih, dan mantan presiden AS.

Semua contoh tersebut merupakan contoh kebijaksanaan umum yang dibuat oleh para administrator negara. Sebagian kebijakan ini memang baik, sedangkan lainnya berakibat buruk.

Sebagiannya dibatasi dalam hal dampak sosial mereka, sedangkan lainnya merangkai kembali pabrik masyarakat Amerika. Akan tetapi, seluruh kebijakan umum ini dibuat oleh para birokrat, dengan sedikit atau tidak dipengaruhi oleh anggota parlemen atau hakim, dan semua itu memengaruhi kehidupan rakyat.

J. Pemerintahan Birokrasi

Para administrator negara tampaknya telah merebut pengendalian terhadap bidang-bidang kebijaksanaan kritis dan para pejabat terpilih, yaitu anggota dewan dan kepala negara. Sejumlah analisis empiris mengenai anggota dewan kota dan para manajer kota, menyimpulkan bahwa manajer kota meramalkan para pembuat kebijakan yang signifikan di dalam konteks politik kota. Mereka pun memberi citra administrator politik. Selama studi para manajer kota San Francisco Hay Area menemukan bahwa sebagian besar manajer kota mengendalikan peranan politik yang dirasakan jelas bagi mereka. Tingkat pendidikan para manajer kota cenderung menemukan diri mereka sebagai "politisi" atau "administrator". Para manajer yang memandang dirinya dalam konteks politik yang tinggi cenderung mengutamakan ilmu-ilmu sosial atau mengejar tingkat magister dalam administrasi negara, tetapi semuanya merasa bahwa mereka seharusnya (dan melakukan) berpartisipasi di dalam pemrakarsaan, perumusan, dan penyajian usul-usul kebijakan untuk dewan-dewan mereka.

Dalam studi nasional besar yang dilaksanakan oleh International City Management Association, hampir 90% dari seluruh manajer kota pada 1.744 kota responden (tingkat responsnya 70%) menunjukkan bahwa mereka selalu atau hampir selalu turut serta dalam membentuk kebijakan perkotaan, dan persentase ini lebih besar lagi untuk kota-kota yang lebih besar. Lebih dari 60% dari para manajer itu merasa bahwa mereka memainkan peran utama dalam pembuatan kebijakan dan lebih dari 12% melaporkan bahwa mereka selalu atau hampir selalu memberikan bantuan politik bagi calon pemegang jabatan untuk dipilih kembali pada dewan kota. Memang, para anggota dewan kota acapkali dengan cepat menerima peranan pembuatan-kebijakan oleh seorang administrator yang tidak dipilih ini.

Dalam studinya mengenai dewan-dewan kota, Betty A. Zisk menemukan bahwa sebagian besar anggota dewan sangat bergantung pada advis birokrat profesional dalam hal pembuatan kebijakan.

Berbagai studi mengenai badan-badan pemerintah lainnya juga cenderung mengabsahkan hipotesis bahwa para administrator negara adalah pembuat kebijakan. Contohnya, dalam sebuah studi klasik tentang pembuatan kebijakan dalam dewan pengurus sekolah, yang biasanya tersusun atas para anggota yang dipilih oleh komunitas, ditemukan bahwa penilik sekolah profesional merupakan perumus utama dari kebijakan dewan itu: "Pengawasan sekolah tidak pernah secara lengkap berada di bawah kekuasaan kantor atasannya, tetapi tak ada penanyaan bahwa pertengahan abad ke-20 terlihat adanya perolehan kekuasaan besar sekali bagi sebuah kantor." Kenyataannya, para peneliti menyimpulkan bahwa dihubungkan dengan manajer kota dalam pemerintah dewan manajer dan pengawas relatif melaksanakan lebih banyak kekuasaan terhadap badan pengurus mereka daripada yang dikerjakan manajer terhadap dewan-dewan mereka.

Sebagaimana birokrat negara telah dan sedang memperoleh otonomi sebagai pembuat kebijakan dengan merugikan para legislator, birokrat negara juga mengambil kebebasan politik dari para eksekutif yang terpilih. Misalnya, upaya Richard M. Nixon untuk meraih pengawasan terhadap birokrasi federal antara tahun 1968 dan 1974. Nixon, paling tidak selama masa pertama pemerintahannya, berusaha bekerja melalui aparat yang didirikan oleh konstitusi untuk melaksanakan segala tugasnya sebagai kepala eksekutif. Ia mengikuti tradisi dan mengangkat kabinet yang relatif seimbang dari laki-laki dan wanita yang berbeda, sebagian besar dari mereka memiliki jumlah pemilih nasionalnya sendiri. Nixon mempunyai alasan logis untuk memercayai bahwa tipu muslihat ini akan menjadi alat efektif untuk mencapai tujuan programnya. Ia menjadi presiden terpilih dengan suara nasional terbesar dalam sejarah dan untuk sebagian besar orang-orang yang ditunjuk pada posisi puncak kabinet adalah orang-orang dengan kemampuan substansial. Sampai tahun 1970, Nixon mengakui bahwa "rencana permainan" manajerialnya tidak bekerja, dan ia mulai mengembangkan apa yang disebut Richard M. Nathau sebagai

“birokrasi-tandingan” Nixon, dalam usahanya untuk “merebut kendali secara lebih sungguh-sungguh”. Birokrasi-tandingan Nixon sama sekali tidak bekerja. Walaupun Nixon memperluas staf Gedung Putih-nya secara signifikan (staf paling besar dalam sejarah), orang-orangnya “secara sederhana tidak dapat menangani bertumpuk-tumpuk urusan domestik”. Ajudan Gedung Putih tidak mampu mengikuti jejak satu sama lain, memperlambat bekerjanya badan-badan domestik. Jadi, yang paling bisa diharapkan Nixon dengan strategi birokrasi-tandingan adalah operasi penyokong sampai pembaharuan yang lebih luas dapat diterapkan.

Setelah dikecewakan oleh Democratic Congress, Nixon sekali lagi mencoba mendirikan pengawasan terhadap birokrasinya” pada tahun 1971 dengan maklumatnya tentang “rencana reorganisasi”, yang dapat diterapkan tanpa undang-undang; bertujuan untuk menjuluki “superkabinet” baru sebagai “orang-orang Presiden”, dan birokrasi akan melapor kepada mereka. Strategi ini yang terlaksana dengan baik pada tahun 1972 dan 1973, tetap memerlukan digantikannya tradisi penunjukkan yang bersifat keterwakilan, berbeda, dan memungkinkan orang-orang menempati pos-pos kabinet tingkat tinggi dengan skema penyeleksian orang-orang; yang sangat loyal kepada Nixon dan orang-orang yang dipecat atau digeser ke posisi lain hanya diberitakan sepiantas lalu.

Komponen kedua dari strategi itu ialah menyita dan mengurangi anggaran belanja. Tidak lama kemudian, hal ini secara sangat efektif merintangai maksud kebijakan Kongres. Nixon dapat memblokir program seluruhnya melalui alat penyitaan dan seperti dicatat Nathan, “cara-cara yang lebih langsung dapat dipakai untuk menghadapi birokrasi.”

Ciri ketiga yang disebut Nathan sebagai kepresidenan administratif Nixon adalah penggunaan rencana reorganisasinya untuk memberikan posisi sangat kuat di pemerintahannya bagi para loyalis presiden. Misalnya, reorganisasi cabang eksekutif yang digunakan untuk menghapus secara lengkap program-program *Office of Economic Opportunity* yang telah dibentuk pada masa Lyndon Johnson.

Empat strategi dasar untuk memperoleh pengawasan terhadap birokrasinya berasal dari kesimpulan yang digambarkan pada awal tahun 1971 oleh Nixon dan ajudan utamanya untuk urusan kebijakan dalam negeri, John Ehrlichman, sebagai “operasi adalah kebijakan”. Seperti diamati Nathan, “sebagian besar dari manajemen sehari-hari terhadap program-program dalam negeri penulisan peraturan, persetujuan bentuk, dan pembagian aturan benar-benar.

Inti ulasan tentang upaya Nixon untuk memperoleh pengawasan terhadap birokrasinya adalah menggambarkan kenyataan bahwa administrator negara secara luar biasa bebas dari orang-orang yang secara hukum merupakan atasan mereka. Birokrasi berkuasa penuh dan para birokrat semakin otonom. Jelas bahwa dalam abad ke-20, birokrasi negara menjadi institusi pembuatan kebijakan.

Apakah perkembangan ini “baik” atau “buruk” bagi masyarakat? Kita tidak akan menjawab pertanyaan ini di sini, tetapi pendapat bahwa kekuasaan birokrasi adalah nyata, berkembang luas, dan dalam pandangan sementara orang, sangat mengkhawatirkan.

Bagaimana birokrasi secara politik menjadi begitu penting di zaman modern Amerika sekarang ini? Jawabannya ialah, dalam masyarakat yang sangat kompleks dan berorientasi pada teknologi seperti yang dimiliki orang-orang yang mengendalikan dan manipulasi informasi memperoleh kekuasaan. Orang tua melihat bahwa “pengetahuan adalah kekuasaan” tidak pernah menjadi lebih nyata dibandingkan yang terjadi saat ini? Seperti Max Weber, seorang teorisi birokrasi yang terkenal mengamati hampir seabad yang lampau.

Kepentingan murni birokrasi dalam hal kekuasaan sangat mujarab, jauh di luar bidang-bidang yang kepentingan fungsionalnya adalah menyimpan kerahasiaan dalam menghadapi parlemen, birokrasi, di luar naluri kekuasaan yang meyakinkan, memerangi setiap usaha parlemen untuk mendapatkan pengetahuan dengan memakai para ahli yang dimilikinya atau dari berbagai kelompok kepentingan birokrasi pada dasarnya menyambut baik parlemen yang kurang informasi. Oleh karena itu, menjadi kurang mampu paling sedikit sepanjang ketidaktahuannya cocok dengan kepentingan birokrasi.

Para teoresi administrasi lebih modern, walaupun biasanya kurang begitu kejam dalam penilaian mereka, tidak ingin menandingi pernyataan dasar Weber dan memang memperkuat pernyataan itu. Seorang penyumbang pada suatu simposium mengenai topik ini, yang dipublikasikan dalam *Public Administration Review* (jurnal utama dalam bidang ini), menyimpulkan, "Administrasi adalah pengetahuan. Pengetahuan adalah kekuasaan. Administrasi adalah kekuasaan", melanjutkan bahwa "silogisme sederhana ini" merupakan suatu kenyataan pada era pascaindustrial. Dalam gaya lebih empiris, para peneliti mencatat hubungan antara kompleksitas organisasi di panggung politik dan pengawasan berikutnya yang hendak dicapai administrator terpilih. Dalam studi mengenai dewan pengurus sekolah yang telah diketengahkan sebelumnya, ditemukan bahwa pengawas sekolah profesional secara relatif jauh lebih berkuasa bagi para anggota, dewan pengurus sekolah di kota-kota besar, secara substantial kurang berkuasa di daerah pinggiran, bahkan kurang berkuasa di kota-kota kecil, menunjukkan bahwa, ketika sistem politik menjadi lebih kompleks, para administrator memperoleh kekuasaan lebih besar.

Kesimpulan serupa dapat dilukiskan dari studi yang diadakan oleh *International City Management Association* mengenai para manajer kota dan dewan kota. Penemuan paling konsisten dalam Hindi bahwa di dalam semua tipe kota, lebih dari 60 pencil manajer membenci kerja penuh, yang secara profesional merugikan dewan kota: "Butir ini menimbulkan ekspresi opini paling kuat pada seluruh rangkaian pertanyaan". Lagi pula, sebagian besar manajer menentang syarat bahwa seorang staf bekerja penuh bagi walikota dan 77% responden menyatakan, bahwa mereka hampir selalu menentang keterlibatan dewan dalam "pokok persoalan manajemen". Opini yang dipegang kuat oleh sebagian manajer kota menunjukkan bahwa kepala eksekutif kota yang ditunjuk benar-benar sadar bahwa salah satu dasar kekuasaan politik adalah pengendalian informasi. Staf profesional yang bekerja penuh untuk walikota dan dewan kota yang seharian bekerja keras dan tertarik pada "pokok persoalan manajemen" (ingat, dalam konteks ini, pengamatan akurat dari Nixon dan Ehrlichman bahwa "operasi adalah kebijakan") merupakan laknat bagi manajer kota

yang tipikal. Hal itu merupakan contoh mengenai politik keahlian, jenis pengendalian politik khusus yang menyediakan manajer dengan kemampuan untuk memiliki kebijakannya yang diterima oleh pejabat-pejabat terpilih terutama karena ia mengendalikan sumber utama informasi, birokrasi kota itu sendiri.

Walaupun sejumlah analis (khususnya Peter Woll dan Norton Long) mendesak bahwa tumbuhnya kekuasaan birokrasi dalam kenyataannya berada pada kepentingan umum, orang-orang itu sendiri secara jelas mempunyai keberatan-keberatan tertentu tentang bertambahnya kekuasaan birokrasi. Pada tahun 1964, misalnya, Senator Barry Goldwater, sebagai calon presiden Partai Republik, mengeluh tentang "birokrasi pelarian". Pada tahun 1972, Senator George McGovern, sebagai calon presiden Partai Demokratik, prihatin akan "birokrasi tak bermuka". Memang sulit memahami politisi dua aliran utama yang saling bertolak belakang antara Goldwater dan McGovern. Meskipun demikian, keduanya memiliki satu kesamaan, yaitu seperti kebanyakan orang, mereka tidak menyukai birokrat. Contoh, kekecewaan orang lainnya terhadap apa yang dirasakan sebagai negara yang debirokratisasi secara berlebihan pun muncul ke permukaan. Sebuah pendapat, misalnya, menemukan bahwa pemerintah federal digolongkan dalam lima belas institusi nasional, dan hanya institusi yang berkedudukan rendah saja yang merupakan institusi "Presiden dan administrasinya".

Pembuatan UU versus monopoli pengetahuan, salah satu ekspresi kecurigaan populer terhadap birokrasi telah menjadi banjir perundang-undangan yang disahkan pada tahun 1960-an dan 1970-an berkenaan dengan "kebebasan informasi". Meskipun sebagian perundang-undangan ini, seperti Administrative Procedure Act, berasal dari tahun 1940-an, hal tersebut menunjukkan bahwa Freedom of Information Act tahun 1966 dan amandemen berikutnya pada tahun 1974 (bersama dengan "little freedom of information acts" yang sebenarnya telah disahkan oleh setiap negara bagian), National Environmental Policy Act, Fair Credit Reporting Act, Federal Advisory Committee Act, dan Privacy Act, semuanya merefleksikan tumbuhnya perhatian umum terhadap kekuasaan birokrasi yang dipermudah oleh pengendalian birokrasi terhadap informasi.

Dari beragam undang-undang yang relatif baru ini, mungkin *Freedom of Information Act* nasional dan negara bagian yang paling luas, dan para birokrat, dalam mempertahankan hegemoni atas seluruh arsip mereka, telah mengembangkan berbagai strategi inovatif.

Taktik-taktik guna menjaga kerahasiaan birokrasi ini memang efektif. Seorang pemohon informasi dapat menunggu lebih dari dua tahun sebelum semua taktik dan banding dilaksanakan sepenuhnya dan kasus itu dibawa ke pengadilan. Pada tahun 1976, lebih dari 600 kasus terkatung-katung di pengadilan di bawah undang-undang federal.

Ringkasnya, kendati di satu pihak para birokrat telah memamerkan bakatnya untuk menguasai pengendalian terhadap informasi mereka (dengan demikian merupakan dasar kekuasaan mereka), di pihak lain juga mengalami kerugian potensial atas legitimasi mereka.

Kepentingan yang dipertunjukkan oleh rakyat (dan oleh cabang-cabang pemerintah lainnya) demi menghentikan pengendalian birokrasi atas informasi tampaknya bukan hanya berasal dari rasa kecewa yang meluas terhadap birokrasi, tetapi juga dari keyakinan mendalam bahwa pemerintah tidak lagi bekerja untuk rakyat. Kenyataannya, birokrasi negara kadang tampak memerangi rakyat. Misalnya, Federal Paperwork Commission, yang ditunjuk oleh Presiden Gerald Ford pada tahun 1975, menghitung bahwa pekerjaan tulis-menulis yang dihasilkan oleh pemerintah berkisar 4,5 juta kubik kaki per tahun, pada tingkat biaya tahunan rata-rata lebih dari \$100 miliar; \$43 miliar dari jumlah ini dikeluarkan oleh pemerintah federal dan lebih dari \$57 miliar dipikul oleh industri swasta. Komisi itu, yang menuntut bahwa "sebagian biaya substansial ini tidak diperlukan", mengambil contoh sekolah yang menolak bantuan federal sebesar \$4,500 karena sekolah tersebut memerlukan biaya \$6.000 untuk pekerjaan tulis menulis dan perusahaan yang harus tunduk pada federal menuntut 8.800 laporan dari 18 badan yang berlainan selama setahun.

Contoh-contoh tersebut cukup untuk mengatakan bahwa sebagaimana diamati Kaufman, dampak semua pita merah ini

pada masyarakat "secara ekstrem luas sekali... jumlah berbagai formulir yang berbeda-beda yang disebarakan kepada masyarakat oleh badan-badan federal lebih dari lima ribu". Oleh karena itu, warga negara menjadi cemas "karena semburan persyaratan yang harus dipenuhi terlampau berlimpah-limpah. Warga negara yang sadar dan jujur sering dipersulit sewaktu mereka sadar telah melakukan pelanggaran atas bermacam-macam peraturan pemerintah, meskipun secara sederhana, mereka tidak mampu mengikuti banjir itu".

Mungkin, yang lebih serius dari faktor perlenggaran itu adalah perasaan mendalam di kalangan rakyat bahwa mereka kehilangan pengawasan dari pemerintahnya, walaupun rasa kehilangan pengawasan ini sama-sama ditanggung oleh manajer negara sendiri. Proyek reorganisasi presiden diuji dalam hal manajemen kepegawaian pada pemerintah federal bahwa menaikkan pegawai negara itu sulit dan mempromosikannya tampaknya lebih dilakukan dengan begitu saja daripada melalui penilaian. Pada tahun 1977, misalnya, sekitar 500.000 pegawai federal menerima kenaikan pangkat, dan hanya 700 yang tidak mengalami kenaikan gaji. Mungkin agak ajaib bahwa salah satu kritik dari pegawai negeri menyebut pemerintah federal sebagai "kawan akrab tidak cakap".

Juga terdapat alasan untuk meyakini bahwa rakyat menyadari birokrasi negara bukan semata-mata mewakili rakyat. Pada tahun 1977, misalnya, hanya 4,2% dari GS-15 dalam pegawai federal (yang merupakan salah satu tingkat manajemen puncak di dalam birokrasi federal) adalah kaum wanita, dan 5,8% adalah minoritas.

Tidak satu pun kepentingan ekonomi yang saling bersaing diwakili birokrasi negara. Dari 1.159 komite penasihat federal badan-badan yang mempunyai pengaruh substansial dalam hal pembuatan kebijakan negara sesuai dengan maksud dibentuknya badan itu, hampir 3.000 dari 23.375 keanggotaan dari birokrasi.

K. Birokrasi Administrasi Negara

Kebutuhan akan pemerintah pusat yang kuat, yang mampu mengontrol seluruh penjuru nusantara, mendorong pertumbuhan birokrasi di Indonesia sebagai inti administrasi negara. Dalam hubungan ini, birokrasi dan birokratisasi merupakan gerakan dari

atas (*top-down*) yang tak terhindarkan, bahkan dibutuhkan sejak akhir dekade 60-an. Profil birokrasi di Indonesia dapat ditandai dengan beberapa fenomena, seperti:

1. didorong oleh hasrat untuk mengejar ketinggalan, segala sesuatu dipercepat (*accelerated*);
2. percepatan dimotivasi dengan target;
3. oleh karena itu, efektivitas lebih diutamakan daripada efisiensi;
4. didorong oleh hasrat untuk menciptakan kemudahan dan akselerasi, segala sesuatu dilancarkan serentak, seragam, *nation wide*, besar-besaran, dan formal;
5. untuk mendukung hasrat tersebut diperlukan aparat yang semakin besar (membengkak);
6. jika *span of control* pendek, struktur birokrasi cenderung jangkung (*tall*);
7. strategi yang paling tepat untuk mendukung hal-hal di atas adalah strategi *top-down*, dan sistem kontrol yang paling efektif adalah sistem represif.

Pada awal dekade 80-an, dampak hal-hal di atas mulai menarik perhatian sementara kalangan, misalnya Zamhir Islamic dan M. Ryaas Rasjid dalam *Pembangunan Politik dan Birokrasi Pemerintahan di Indonesia* (1985) dan Taliziduhu Ndraha dalam *Birokrasi dan Pembangunan: Dominasi atau Alat Demokratisasi* (*Jurnal Ilmu Politik*, 1, 1986).

Sejak harga minyak merosot secara drastis pada pertengahan dekade 80-an dan RAPBN turun sekitar 7% pada tahun 1986-1987 (*Kompas*, 8 Januari 1986), efisiensi roda pemerintahan dan pembangunan mendadak dipertanyakan. Sosok *state management* pun mulai menampakkan dirinya dalam isu deregulasi dan debirokratisasi, termasuk Paket Kebijakan 24 Desember 1987 yang terkenal itu (*Kompas*, 29 Desember 1987). Tidak lama kemudian, muncul isu tentang pemeliharaan hasil-hasil pembangunan (*Kompas*, 21 Februari 1988) yang segera disusul dengan isu besar tentang pengawasan, khususnya pengawasan yang disebut pengawasan melekat. Secara resmi, hal ini bermula dari Instruksi Presiden (Inpres) No. 15 tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, dan dipertegas dalam pidato

Presiden Soeharto dalam upacara pelantikannya pada tanggal 11 Maret 1988. Ketika itu Presiden minta agar ia diawasi. Karena beliau menyatakan hal itu dalam kedudukannya selaku Mendataris MPR dan Pelaksana GBHN, dapat ditafsirkan bahwa pengawasan yang dimaksud ialah pengawasan MPR terhadap Presiden atau pengawasan atasan langsung terhadap bawahan. Sejak saat itu, pengawasan melekat menjadi kata kunci baru *state management* (di) Indonesia (*Kompas*, 20 April 1988).

Apakah pengawasan melekat itu menurut pandangan birokrasi? Menurut Pasal 2 ayat (1) Inpres 15/1983, ada dua macam pengawasan. *Pertama*, pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya. *Kedua*, pengawasan fungsional (disingkat *Wasnal*) yang dilakukan oleh aparat pengawasan. Inpres itu memberi kesan bahwa yang dimaksud dengan waskat ialah pengawasan yang disebut pertama. Proposal Penataran Pengawasan Melekat yang dikeluarkan oleh Tim Pelaksana Penataran Pengawasan Melekat (lampiran IV proporsal itu) menjelaskan bahwa waskat identik dengan pengendalian. Pengendalian (*Dal*) itu identik dengan pengawasan plus tindak lanjutnya (TL). Formulanya demikian:

WASKAT = DAL = WAS + TL

Agak berbeda dengan formula di atas, Sujamto dalam *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia* (1987: 16) merumuskan bahwa:

WASKAT = PAL + SPM

Menurut insinyur pertanian yang birokrat ini, waskat identik dengan pengawasan atasan langsung (PAL) plus sistem pengendalian manajemen (SPM) yang di atas disebut pengendalian.

Bagaimanakah kalangan birokrat memandang waskat dan wasnal tersebut? Hal yang mereka pertanyakan ialah, manakah yang utama, waskat atau wasnal? Menurut Sujamto, waskat merupakan jalur pengawasan yang mutlak harus ada dan bersifat pokok, sedangkan wasnal hanya jalur fakultatif dan suportif terhadap waskat. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), Sarwono Kusumaatmadja, menegaskan bahwa wasnal lebih sebagai *counter check* (*Kompas*, 14 Juli 1988). Dengan demikian, pemerintah berpendapat bahwa wasnal yang dilakukan

oleh aparat pengawasan: Menko EKUIN, Irjenbang, Irjen, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), berfungsi mengecek waskat yang terkait. Wasikat jauh lebih utama daripada wasnal.

Dalam berbagai penataran waskat, lebih lanjut dijelaskan bahwa waskat dapat menjangkau sampai dua atau tiga eselon ke bawah (*two-step* atau *three-step down*). Artinya, waskat yang dilakukan oleh seorang pejabat eselon satu dapat mendarat sampai eselon tiga atau empat. Sudah tentu, bagi eselon tiga dan empat, waskat ini bukan lagi dalam arti pengawasan atasan langsung, melainkan pengawasan langsung atasan (yang bukan atasan langsung; alasan langsung eselon empat adalah pejabat eselon tiga). Penataran waskat yang diselenggarakan selama lebih kurang enam bulan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 99/Menpan/1988 tanggal 28 Mei 1988 dimaksudkan sebagai upaya membudayakan pengawasan di dalam masyarakat birokrasi. Seusai penataran, setiap kepala unit organisasi (administrasi) diwajibkan mengisi formulir berlembar-lembar, dan melakukan waskat di segala bidang tugas kepala sampai pada eselon ketiga dan keempat di bawah, di samping pekerjaan manajerial lainnya, baik ke dalam maupun ke luar, ke samping, ke atas, dan seterusnya. Jika ia mendelegasikan waskat kepada staf, hal itu berarti sang kepala semakin memperluas *span of controlnya*, karena ia wajib pula mewaskati staf yang bersangkutan. Keadaan bertambah runyam jika kepala tidak ahli di bidang yang diwaskati dan sarana pengendalian organisasi kucar-kacir.

Dilihat dari segi ini, pembaharuan atau penyempurnaan administrasi justru menciptakan masalah baru. Berbagai kalangan termasuk dunia akademik tidak tinggal diam. Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fisipol Universitas Gajah Mada (UGM) bekerja sama dengan Perhimpunan Sarjana Administrasi Indonesia (PERSADI) menyelenggarakan Seminar sehari Peningkatan Fungsi Pengawasan di Indonesia pada tanggal 18 Juni 1988 di Yogyakarta. Tanpa bermaksud mengurangi bobot makalah lain yang disajikan, makalah yang dibawakan oleh Soempono Djojowadono berjudul *Persepsi dan Aspirasi Subjek yang Diawasi terhadap Mekanisme/Sistem*

Pengawasan yang Berlaku, dan Prof. Moeljarto Tjokrowinoto, berjudul *Meletakkan Mekanisme Pengawasan yang Efisien dan Efektif*, mengandung implikasi teoretik. Prof. Soempono mengingatkan tentang pengalaman masyarakat Barat pada awal abad kedua puluh (masyarakat industri), guna mengejar efektivitas dan meningkatkan produktivitas, dilakukan pengawasan mekanis sebagai bagian sistem manajemen ilmiah yang berkembang pada masa itu. Sudah tentu, pengawasan mekanis cenderung menyamaratakan dan berjalan otomatis. Reaksi terhadap pengawasan mekanis itu timbul di mana-mana, baik di kalangan pekerja maupun di masyarakat ilmiah, karena kacamata pengawasan mekanis memandang manusia lebih sebagai objek daripada subjek dan lebih sebagai komoditas daripada yang berkepentingan. Tidak mustahil pengawasan mekanis ini dikembangkan di Indonesia pada awal industrialisasi sekarang ini. Birokrasi besar dan klik pejabat yang lemah merupakan tanah subur bagi pengawasan sedemikian itu.

Moeljarto (sebagaimana diulas lagi di dalam *Kompas* 20 Juni 1988) bermaksud mendudukan waskat pada kerangka teoretik manajemen. *Pengawasan melekat haruslah dipandang sebagai komplemen pengawasan fungsional, bukan substitusinya, karena pengawasan fungsional yang dilakukan oleh struktur pengawasan yang independen. Di luar subjek yang diawasi, lebih menjamin objektivitas pengawasan dibandingkan dengan pengawasan melekat. Keduanya saling melengkapi. Pengawasan melekat pada hakekatnya merupakan bagian integral dari manajemen.*

Segera terlihat konsep waskat menurut Moeljarto berbeda dengan konsep yang berkembang di kalangan birokrasi. Seperti telah dikemukakan pada bagian pertama buku ini, koordinasi administrasi negara di Indonesia menggunakan pendekatan birokratik, artinya koordinasi dianggap sebagai alat kontrol oleh pusat terhadap daerah atau atasan terhadap bawahan. Hal ini jelas kelihatan di dalam rumusan Pasal 95 UU 5/1974:

1. *Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Instansi Vertikal berada di bawah koordinasi Kepala Wilayah.*

Pelaksanaan pasal itu terdapat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal

di Daerah. Istilah “di bawah” di dalam Pasal 85 ayat (1) di atas mengandung implikasi negatif, seolah-olah berdasarkan ketentuan itu, instansi vertikal ditempatkan di bawah Kepala Wilayah, padahal masing-masing unit itu mempunyai departemen sendiri-sendiri di pusat.

Dilihat dari sudut teori organisasi, koordinasi merupakan salah satu fungsi manajemen horizontal pemerintahan wilayah yang diatur dalam Pasal 72 sampai dengan 87 UU 5/1974. Salah satu kelemahan UU itu kurang jelasnya susunan organisasi pemerintahan wilayah di dalam UU. Hal itu dicoba diatur oleh Menteri Dalam Negeri melalui surat keputusan Nomor 362 tahun 1977. Di dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa salah satu perangkat pemerintah wilayah provinsi adalah Instansi Vertikal Departemen, namun pada Lampiran surat keputusan itu, unsur Instansi Vertikal tidak tercantum. Diperkirakan hal itu terjadi karena disadari bahwa susunan organisasi pemerintahan wilayah yang menyangkut hampir semua departemen dan lembaga nondepartemen sebaiknya diatur di dalam produk perundang-undangan yang lebih tinggi, misalnya PP atau setidaknya Keputusan Presiden.

Seharusnya, koordinasi disadari sebagai suatu kebutuhan oleh setiap instansi pemerintah. Oleh karena itu, berkoordinasi merupakan kegiatan manajerial strategis setiap unit pemerintahan. Dalam hubungan ini, koordinasi merupakan alat berbagi informasi. Dalam hal ini tembusan surat memegang peranan penting. Seyogianya setiap instansi responsif terhadap setiap tembusan surat yang diterimanya dan tidak untuk dijadikan tumpukan sampah.

Berbagai isu politik yang berfungsi sebagai variabel bebas bagi proses administrasi negara sangat memengaruhi perkembangan administrasi negara dewasa ini. Misalnya, realisasi Pasal 11 ayat (1) UU 5/74 yang berisi “Titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II” sampai sekarang belum dapat terlaksana, seperti yang diharapkan. Dalam hubungan itu, pendekatan pelayanan terhadap masyarakat di bidang prasarana perkotaan secara terpadu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 1987 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di Bidang ke-PU-an kepada Daerah (desentralisasi), juga belum dapat dioperasionalisasikan. Sementara itu, berdasarkan Keputusan

Presiden Nomor 26 tahun 1988, bidang keagrarian yang selama ini berada di bawah pengelolaan Departemen Dalam Negeri ditempatkan di bawah Badan Pertanahan Nasional yang berada langsung di bawah Sekretariat Negara.

Administrasi negara pada arus bawah juga mengalami berbagai hal, terutama menyangkut kepemimpinan pedesaan. Kekuasaan Kepala Desa yang besar dengan merangkap berbagai jabatan vital di pedesaan seperti jabatan Ketua Umum Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Ketua Lembaga Musyawarah Desa (LMD), dihadapkan pada perubahan sosial yang pesat yang memerlukan pelayanan yang efisien dan manajemen profesional. Jika di tingkat desa calon tunggal Kepala Desa gagal karena kalah melawan kotak kosong (*Kompas*, 10 Januari 1989), di tingkat Daerah sering terjadi, calon terpilih oleh DPRD tidak mendapat persetujuan Pusat (*Suara Pembaruan*, 31 Desember 1988 dan *Kompas*, 9 Januari 1989). Sehubungan dengan itu, status, fungsi, dan peranan lembaga legislatif di pusat, daerah, dan desa, juga dipertanyakan lagi. Isu yang berkembang sekitar hal itu, antara lain dominasi eksekutif atas (terhadap) legislatif dan lebih berfungsinya anggota DPR(D) sebagai unsur pemerintah daripada sebagai unsur (wakil) rakyat, karena begitu ia terpilih, begitu ia beralih dari “plat hitam/kuning” ke “plat merah.”

L. Peranan Birokrasi dan Teknokrasi

Hubungan yang serasi antara administrasi negara dan masyarakat dalam beberapa tahun sudah hancur birokrasinya. Salah satu sebabnya, mereka tidak dapat memperoleh atau mempertahankan tenaga-tenaga terampil yang terdidik secara modern dan mampu bekerja secara sistematis dan *zakelijk*. Akibatnya:

1. batas-batas wewenang menjadi kabur;
2. korupsi jabatan merajalela;
3. kesewenang-wenangan dalam keputusan dan tindakan meluas;
4. pengangkatan dalam jabatan berdasarkan hubungan kekeluargaan, kesukuan, atau keagamaan;
- e. diskrepansi semakin besar antara peraturan dan praktik, dan sebagainya.

Lalu, timbul revolusi yang dipimpin militer, dan hingga sekarang masih banyak negara Afrika dan Amerika Latin yang keadaannya tidak beres.

Di samping adanya dan keharusan adanya birokrasi, pada saat ini diperlukan juga adanya teknokrasi. Teknokrasi menjalankan tugas-tugas serta fungsi negara dan pemerintah yang memerlukan cara berpikir dan cara bekerja yang canggih dengan mempergunakan berbagai teknologi yang tidak mungkin dapat dikuasai oleh pejabat-pejabat biasa. Teknokrasi ini dijalankan oleh para teknokrat, yakni tenaga-tenaga yang sangat berpengalaman dan mempunyai keahlian yang bermutu profesional di dalam dinas kenegaraan.

Jika timbul penyakit "birokratisme" (bertele-tele, sengaja diperlambat, dokumen hilang atau dihilangkan, dan sebagainya), birokrasinya harus disehatkan kembali, artinya:

1. pejabat-pejabatnya diganti (karena mungkin mereka sudah bosan dengan pekerjaannya),
2. pejabat-pejabat tertentu dididik/dilatih lagi, dan diperbaiki nasibnya (remunerasinya),
3. tata cara kerjanya diperbaharui atau disempurnakan, dan sebagainya.

Pekerjaan dan tugas yang teknokratis sesegera mungkin harus dikonversi menjadi pekerjaan dan tugas biasa, namun pada tingkat mutu yang lebih tinggi daripada yang lain karena teknokrasi pada umumnya menelan biaya yang sangat tinggi, di samping adanya kecenderungan pada para teknokrat untuk menjauhkan diri dari keadaan masyarakat yang nyata.

Jadi, di dalam tiap negara modern masa kini, birokrat dan teknokrat mutlak diperlukan.



Proses pelaksanaan administrasi negara Republik Indonesia tidak akan terlepas dari sistem politik yang dianut oleh negara tersebut. Warna politik senantiasa mewarnai mekanisme pelaksanaan administrasi negara. Khususnya erat sekali memengaruhi pada pelaksana administrasi tersebut. Warna sistem politik yang melekat pada pelaksanaan administrasi sangat kental terhadap sistem politik yang dianutnya. Dengan demikian, sangat penting bagi para mahasiswa khususnya dibekali pelajaran administrasi negara karena merupakan kesatuan yang utuh tidak dapat dipisahkan antara sistem politik yang dianut dengan pelaksanaan administrasi negara.

Oleh karena itu, pada pembahasan tersebut perlu disajikan pula tentang periodisasi sistem politik yang pernah diberlakukan di negara Indonesia, sehingga dapat memberi gambaran yang jelas perubahan sistem politik periode dengan pelaksanaan administrasi negara. Periodisasi sistem politik yang dilaksanakan di negara Indonesia adalah sebagai berikut.

A. Demokrasi Liberal

Di Indonesia, demokrasi liberal berlangsung sejak 3 November 1945, yaitu sejak sistem multipartai berlaku melalui Maklumat Pemerintah. Sistem multipartai ini lebih menampakkan sifat instabilitas politik setelah berlaku sistem parlementer dalam naungan UUD 1945 periode pertama.

Demokrasi liberal dikenal pula sebagai demokrasi parlementer karena berlangsung dalam sistem pemerintahan parlementer ketika berlakunya UUD 1945 periode pertama, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950. Dengan demikian, demokrasi liberal secara formal berakhir pada tanggal 5 Juli 1959, sedang secara materiil berakhir pada saat gagasan demokrasi terpimpin dilaksanakan, antara lain melalui pidato Presiden di depan Konstituante tanggal 10 November 1956 atau pada saat Konsepsi Presiden tanggal 21 Februari 1957 dengan dibentuknya Dewan Nasional, seperti telah diuraikan.

Dalam periode demokrasi liberal ini, ada beberapa hal yang secara pasti dapat dikatakan telah melekat dan mewamai prosesnya, yaitu sebagai berikut.

1. Penyaluran Tuntutan

Tuntutan terlihat sangat intens (frekuensi dan volumenya tinggi) dan melebihi kapasitas sistem yang hidup, terutama kapasitas atau kemampuan mesin politik resmi. Melalui sistem multipartai yang berkelebihan, penyaluran input sangat besar, namun kesiapan kelembagaan belum seimbang untuk menampungnya. Timbullah krisis akibat meningkatnya partisipasi dalam wujud labilitas pemerintahan/politik. Selektor dan penyaring aneka warna tuntutan itu kurang efektif berfungsi, karena *gatekeeper* (elite politik) belum mempunyai konsensus untuk bekerja sama, atau pola kerja sama belum cukup tersedia.

2. Pemeliharaan dan Kontinuitas Nilai

Keyakinan atas hak asasi manusia demikian tingginya, sehingga menumbuhkan kesempatan dan kebebasan luas dengan segala eksesnya. Ideologisme atau aliran pemikiran ideologis bertarung dengan aliran pemikiran pragmatik. Aliran pragmatik diilhami oleh paham/aliran sosial-demokrat, antara lain melalui PSI, sedangkan yang ideologis diilhami oleh nasionalisme radikal melahii PNI.

3. Kapabilitas

Kekayaan alam dan manusia Indonesia ketika itu masih potensial sifatnya dan belum didayagunakan secara maksimal. Beberapa kabinet, sesuai dengari sifat pragmatik yang

mengilhaminya, lebih menekankan pada pengolahan potensi tersebut dan mengambil tindakan pengaturan distribusi. Dalam kabinet yang berorientasi pragmatik, usaha bidang perekonomian lebih diarahkan pada pola ekonomi bebas, sedangkan pada kabinet yang lebih bertitik tolak ideologis, kapabilitas simbolik yang lebih menonjol. Konsep kemakmuran lebih terlihat dalam kabinet yang pragmatik, sedangkan konsep menuju keadilan mendapat perhatian kabinet yang ideologis. Hanya kabinet-kabinet tertentu yang mempunyai kapabilitas untuk menata perimbangan antara konsep keadilan dan konsep kemakmuran tersebut secara serasi.

4. Integrasi vertikal

Terjadi hubungan antara elite dengan massa berdasarkan pola integrasi aliran. Integrasi ini tidak selalu harus berarti bahwa prosesnya dari atas (elite) ke bawah (massa), tetapi juga dari massa ke kalangan elite berdasarkan pola paternalistik.

5. Integrasi horizontal

Agak sukar mengatakan bahwa antara elite politik yang satu dengan elite politik lainnya terjalin integrasi yang dapat dibanggakan. Kendati pernah terjadi semacam integrasi kejiwaan antarelite, akhirnya berproses ke arah disintegrasi juga. Di pihak lain, pertentangan antarelite bersifat menajam dan terbuka.

Kategori elite Indonesia yang disebut penghimpun solidaritas (*solidarity makers*) lebih tampak dalam periode demokrasi liberal. Walaupun demikian, waktu itu terlihat pula munculnya kabinet yang terbentuk dalam suasana keselang-selingan pergantian kepemimpinan yang kelompok *administrators* memegang peranan. Kulminasi krisis politik akibat pertentangan antarelite demikian dimulai sejak terbentuknya Dewan Banteng, Dewan Gajah, dan PRRI pada tahun 1958.

6. Gaya Politik

Bersifat ideologis, artinya, lebih menitikberatkan faktor yang membedakan. Sebabnya, ideologi cenderung bersifat kaku dan tidak kompromistik atau reformistik. Adanya kelompok-kelompok yang mengukuh ideologi secara berlainan, bahkan bertentangan,

berkulminasi pada saat berhadapan dengan kebuntuan penetapan dasar negara pada sidang Konstituante. Gaya politik yang ideologis dalam Konstituante ini oleh elitnya masing-masing dibawa ke tengah rakyat, sehingga timbul ketegangan dan perpecahan dalam masyarakat.

7. Kepemimpinan

Berasal dari angkatan Sumpah Pemuda yang lebih cenderung, belum permisif untuk meninggalkan pikiran-pikiran paternal, primordial terhadap aliran, agama, suku, atau kedaerahan (Dari sudut ini, Sumpah Pemuda tahun 1928 baru merupakan ucapan dan ikatan resmi dan belum membudaya secara materiil pada waktu itu).

8. Perimbangan Partisipasi Politik dengan Kelembagaan

a) *Massa*

Dapat dicatat bahwa partisipasi massa sangat tinggi, sampai-sampai tumbuh anggapan bahwa seluruh lapisan rakyat telah berbudaya politik partisipasi. Anggapan bahwa rakyat mengenal hak-haknya dan dapat melaksanakan kewajibannya menyebabkan tumbuhnya deviasi penilaian terhadap peristiwa-peristiwa politik yang timbul ketika itu.

Percobaan kudeta dan pemberontakan, yang di belakangnya sedikit banyak tergambar adanya keterlibatan/keikutsertaan rakyat, dapat diberi arti bahwa kelompok rakyat yang bersangkutan memang telah sadar, atau mereka hanya terbawa oleh pola-pola aliran yang ada ketika itu.

b) *Veteran dan Militer*

Karena dalam periode tersebut pengaruh demokrasi Barat lebih dominan, keterlibatan militer dalam arena politik (dalam hal ini partisipasi politik) tidak terlalu terlihat. Justru supremasi sipil yang menonjol. Salah satu indikatornya ialah jabatan menteri pertahanan selalu dipegang oleh tokoh sipil.

Dalam periode itu pula, militer yang mempunyai kepangkatan tertentu tidak diperbolehkan duduk dalam DPR melalui pemilihan umum. Akan tetapi, partisipasi militer

reguler tidak dibedakan dengan partisipasi kelompok sipil, misalnya dalam hal hak pilih aktif dalam pemilihan umum. Hanya beberapa kasus tertentu, antara lain Peristiwa 17 Oktober 1952, yang menyebabkan meningkatnya usaha militer untuk berpartisipasi aktif, dan beberapa tahun kemudian, menjelang Pemilihan Umum 1955, tumbuh partai politik yang pimpinannya terdiri atas eksponen militer. Sekalipun demikian, ikatan korps antara purnawirawan dengan tentara reguler belum menunjukkan keeratan seperti sekarang (Lihat peranan Ppapri dan lain-lain.)

Pola pembangunan aparatur negara, diselenggarakan menurut pola yang bebas, artinya ditoleransi adanya ikatan dengan kekuatan politik yang berbeda secara ideologis. Akibatnya, fungsi aparatur negara yang semestinya melayani kepentingan umum tanpa perkecualian, menjadi cenderung melayani kepentingan golongan menurut ikatan primordial.

Pengangkatan pejabat, yang merupakan salah satu kewenangan eksekutif, dilakukan atas dasar senang dan tidak senang. Tumbuh semacam sistem "anak emas" Loyalitas kembar anggota aparatur negara, yaitu setia kepada golongannya dan setia kepada negara sekaligus, adakalanya membuat mereka leluasa dan dengan semena-mena memporpedo kebijaksanaan pemerintah yang berkuasa. Perlu dicatat bahwa kesetiaan kepada negara dalam beberapa segi sama dengan kesetiaan kepada pemerintah karena dalam beberapa hal pula negara itu identik dengan pemerintah. Pemerintah sebagai perwujudan negara tidak dalam segala kondisi identik dengan negara. Perbedaan konsep pandangan mengenai negara dan pemerintah ini dapat menajam dalam sistem multipartai seraya menumbuhkan oposisi yang eksekutif, tidak seperti konsep *permanent civil service* di Inggris yang disertai sistem dua partai.

9. Tingkat Stabilitas

Akibat berinteraksinya variabel yang diuraikan dalam 1 sampai 9, timbul stabilitas pemerintahan/politik yang kemudian menjadi sebab utama keterlambatan pembangunan.

B. Demokrasi Terpimpin

Dalam periode demokrasi terpimpin, pemikiran ala demokrasi Barat banyak ditinggalkan. Tokoh politik (Soekarno) yang memegang pimpinan nasional ketika itu menyatakan bahwa demokrasi liberal (demokrasi parlementer) tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Prosedur pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat dinyatakan tidak efektif dan kemudian memperkenalkan musyawarah untuk mufakat.

Sistem multipartai oleh tokoh politik tersebut dinyatakan sebagai salah satu penyebab inefektivitas pengambilan keputusan karena masyarakat lebih didorong ke arah bentuk yang fragmentaris.

Untuk merealisasikan demokrasi terpimpin ini, dibentuk badan yang disebut Front Nasional. Periode ini disebut pula periode pelaksanaan UUD 1945 dalam keadaan *ekstra-ordiner*. Disebut demikian, karena terjadi penyimpangan terhadap UUD 1945.

1. Penyaluran Tuntutan

Dalam periode ini masih berlanjut besarnya tuntutan yang melebihi kapasitas sistem. Setelah penyederhanaan kepartaian dan pembentukan FN, diperoleh suatu stabilitas. Akan tetapi, kadar stabilitas ini dapat dinilai sebagai berwatak semu karena tidak meletakkan dasar yang kuat dalam proses pergantian pimpinan nasional. Titik berat stabilitas itu lebih mengandalkan pada adanya tokoh politik yang dapat mengelola FN.

Dengan adanya FN, ketika itu seolah-olah berlaku sistem satu partai yang tidak terlihat. Melalui sistem satu partai yang tidak terlihat ini, dibina suatu gaya berdasarkan orientasi terhadap nilai secara mutlak (*absolute-value oriented Style*). Interpretasi pemerintahlah yang selalu "benar", tidak ada tawaran lain, dan tidak dikenal alternatif lain.

Kultus individu terhadap tokoh politik yang timbul setelah kurang lebih tahun 1963 menyebabkan penyaluran tuntutan menjadi tersumbat, kecuali penyaluran tuntutan dari kelompok-kelompok yang dapat memberikan dukungan kepada elite politik yang berada di pemerintahan. Kendati penyaluran dibatasi, dalam praktik tuntutan tetap lebih besar daripada kemampuan sistem.

Dalam mekanisme sistem politik demokrasi terpimpin, belum ditata suatu antisipasi seandainya tokoh politik tersebut, akibat satu dan lain hal, terpaksa tidak efektif lagi dalam pemerintahan.

Tekanan saluran tuntutan yang tidak tertampung dalam kelembagaan mencari keseimbangan melalui ledakan massa, yang sekaligus mengakhiri stabilitas politik yang telah diwujudkan dan dibina selama lebih kurang enam tahun. Dalam hal ini sukar rasanya menyangkal postulat keseimbangan (*evenredige postulaat*) yang dikemukakan oleh Kranenburg.

2. Pemeliharaan dan Kontinuitas Nilai

Sesuai dengan orientasi menuju satu nilai mutlak, secara konsisten pula hak asasi manusia sering dikesampingkan. Sebaliknya, mobilisasi kekuatan ke arah tujuan yang bernilai mutlak lebih digiatkan melalui Front Nasional (amati dukungan untuk mengangkat Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup yang sebenarnya inkonstitusional). Dalam periode ini, orientasi yang ideologis, melalui indoktrinasi, lebih mendapat angin daripada orientasi yang bersifat pragmatis. Karena konfigurasi yang sebenarnya dalam FN masih mengembangkan aneka ideologi setiap anggotanya, yaitu partai politik, konflik kecil, dan konflik yang terselubung muncul keluar. Tidak terjadi konflik ideologi yang lebih terbuka karena pengaruh tokoh politik dalam menjaga keseimbangan antarideologi tersebut masih cukup efektif. Hal yang lebih berkecamuk ialah konflik kejiwaan yang akhirnya meledak dan mengakibatkan hancurnya nilai sistemnya.

3. Kapabilitas

Dengan lebih diarahkannya aktivitas terhadap nilai-nilai yang bersifat mutlak, pemerintah cenderung untuk lebih berperan dalam mengelola bidang ekstraktif dan distributif. Sejalan dengan nilai tersebut di atas, timbul keterlibatan pemerintah dalam bidang perekonomian yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak (sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 yang bersifat normatif), ditandai dengan reaksi menentang kebebasan ekonomi yang diperoleh dalam periode demokrasi liberal.

Perusahaan-perusahaan negara yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan nasionalisasi beberapa waktu sebelum Dekrit Presiden,

merupakan hal yang dirasakan sesuai dengan konsepsi demokrasi terpimpin. Ekonomi terpimpin sebagai konsepsi bidang ekonomi demokrasi terpimpin lebih menekankan keterlibatan pemerintah, bahkan menjurus ke arah *etatisme*. Segi regulatif di bidang ekonomi ini pun ternyata masih menyebabkan kurangnya barang-barang yang tersedia dan dapat didistribusi untuk mencukupi kebutuhan masyarakat. Beras, sebagai salah satu kebutuhan utama, diimpor oleh pemerintah secara besar-besaran.

Titik berat usaha pemerintah ketika itu ialah peningkatan kapabilitas simbolis yang menekankan proses pembangunan bangsa dan pembangunan karakter, bahkan cenderung memaksakan pembentukan citra kepemimpinan di dunia internasional melalui konsepsi *New Emerging Forces (Nefos)* dalam pelaksanaan politik luar negeri, daripada memecahkan masalah dalam negeri yang mendesak. Selain itu, sifat kemampuan responsif menjadi melemah karena "bahasa" yang dipakai oleh FN seolah-olah sudah diatur oleh tokoh politik yang menjadi ketua pengurus besarnya. Saluran di luar FN, walaupun ada, tidak mendapat perhatian yang wajar.

4. Integrasi Vertikal

Dengan adanya intensifikasi pembangunan bangsa, sifat primordial (daerah, kesukuan) dan pola aliran yang ada sebelumnya, secara formal, mulai dibatasi. Oleh karena itu, hubungan antara elite dan massa secara formal menjadi lebih terbuka pula. Akan tetapi, hubungan antara elite dengan massa tetap lebih bersifat arus dari atas ke bawah, atas dasar pola saluran konvensional. Dalam hal ini, paternalisme dapat hidup lebih subur.

5. Integrasi Horizontal

Pertentangan antarelite menyebabkan elite tertentu diisolasi dan diasingkan secara politis. Dalam pertarungan ini, elite yang bisa menghimpun solidaritas dapat muncul di arena politik sehingga elite administrator tersisihkan. Partai sosialis Indonesia dan Masyumi sebagai wadah kaum sosial demokrat dan Islam modernis yang juga berintikan tenaga administrator kemudian dipotong garis hidupnya.

6. Gaya Politik

Ideologi masih tetap mewarnai periode ini, walaupun sudah dibatasi secara formal melalui Penpres tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (Penpres No.7-1959). Tokoh politik memperkenalkan gagasan nasionalisme, agama, dan komunisme (Nasakom). Kompetisi Nasakomis masih dibenarkan karena dalam kondisi tersebut, tokoh politik dapat memelihara keseimbangan. "Jor-joran" masih berada dalam penguasaan dan didominasi tokoh politik yang menurut beberapa pengamat, menjalankan cara yang memecah kemudian menguasainya. Ketika kepercayaan terhadap tokoh politik itu meluntur, yaitu pada saat dan sesudah G-30-S/PKI meletus, *jor-joran* tersebut berubah menjadi pertarungan terbuka.

Sementara tokoh politik berkuasa, pengaturan soal-soal kemasyarakatan dan politik lebih cenderung dilakukan secara paksa. Hal ini dibuktikan oleh merajalelanya teror mental dengan memberikan predikat kontra revolusi pada aliran-aliran yang tidak setuju dengan nilai-nilai yang mutlak tersebut di atas.

7. Kepemimpinan

Para pemimpin berasal dari Angkatan 1928 dan Angkatan 1945, dengan tokoh politik Soekarno sebagai titik pusatnya. Kepemimpinan tokoh politik ini berdasar pada politik mencari "kambing hitam". Karena sifat kharismatik dan paternalistiknya, tokoh politik ini dapat menengahi kemudian memperoleh dukungan dari pihak-pihak yang bertikai, baik dengan sukarela maupun karena terpaksa. Dengan dialektika, pihak yang kurang kemampuannya akan tersingkir dari gelanggang politik dan yang kuat akan merajainya. Gimnastik politik ini lebih menguntungkan PKI.

8. Perimbangan Partisipasi Politik dan Kelembagaan

a) *Massa*

Partisipasi dibatasi saluran inputnya, yaitu hanya melalui FN. Untuk menunjukkan kesiapan kelembagaannya, ditumbuhkanlah *output* simbolik, antara lain dalam bentuk rapat-rapat raksasa yang menguntungkan rezim yang berkuasa ketika itu. Akibatnya, partisipasi pada hakikatnya lebih besar dari kesiapan kelembagaan pemerintahan. Hal ini dapat berarti

daya responsif pemerintah dimanipulasikan melalui pembentukan dukungan sebagai kamufase. Oleh karena itu, hanya bersifat maya (imajiner) belaka. Rakyat dalam rapat-rapat raksasa tidak dapat dianggap telah memiliki budaya politik sebagai partisipan, tetapi menunjukkan tingkat budaya politik kaula karena diciptakan atas usaha dari rezim.

b) *Veteran dan Militer*

Sejak Denas dan FN terbentuk, penyaluran kepentingan bekas pejuang lebih meningkat. Organisasi bekas pejuang ini lebih dikenal dengan nama Angkatan 1945, yang termasuk golongan fungsional. Di pihak lain, partisipasi militer mulai menampakkan diri dengan jelas, juga sejak pembentukan Denas dan FN. Indikator meningkatnya partisipasi ini ialah bertambah banyaknya jabatan penting dalam pemerintahan, yang biasanya dipegang oleh kaum sipil, kini dipegang oleh eksponen ABRI. Tentu, yang lebih dahulu "jatuh" ke tangan pihak militer ialah jabatan menteri pertahanan dan menteri panglima angkatan bersenjata.

9. Pola Pembangunan Aparatur Negara

Loyalitas kembar pegawai negeri telah diganti dengan monoloyalitas, walaupun hanya terbatas pada tingkat kepangkatan tertentu (golongan 6,1 ke atas). Artinya, pegawai negeri golongan 6,1 ke atas harus menanggalkan keanggotaannya dari partai politik.

10. Tingkat Stabilitas

Stabilitas ditinjau dari segi tersedianya jangka waktu yang cukup lama untuk melaksanakan program pemerintahan dan kontinuitas pemerintahan, sebenarnya cukup dapat menelurkan prestasi pembangunan. Stabilitas ini (sebagai hasil berinteraksinya seluruh variabel) tidak diarahkan guna melancarkan pembangunan bagi kesejahteraan dalam arti luas. Dapat dimengerti mengapa pada waktu itu tidak terjadi pelimpahan hasil pembangunan ekonomi terhadap bidang politik. Sebab pembangunan ekonomi ini tidak menjadi titik berat kebijaksanaan pemerintah.

C. Demokrasi Pancasila

Penelaahan terhadap demokrasi Pancasila tentu tidak dapat bersifat final karena masih terus berjalan dan berproses. Herbert Feith pernah menulis artikel yang berjudul *Suharto's Search for a Political Format* pada tahun 1968, yaitu pada awal demokrasi Pancasila ini diperkenalkan dan mulai dikembangkan. Oleh karena itu, semua hal yang dikemukakan di sini semata-mata hanya dalam usaha mencari format demokrasi Pancasila.

Praktik-praktik mekanisme demokrasi Pancasila masih mungkin berkembang dan berubah, atau mungkin belum merupakan bentuk hasil proses yang optimal, sebagai prestasi sistem politik Indonesia. Di sana-sini dengan jelas dapat diamati seolah-olah apa yang berlaku pada dua periode yang lampau berulang kembali dalam sistem demokrasi Pancasila yang masih mencari bentuk ini.

Di sana-sini pula akan terjadi penyesuaian sejalan dengan perubahan situasi dan kondisi yang mengitarinya. Batu pertama yang telah diletakkan oleh demokrasi Pancasila selama ini dapat diukur dari uraian di bawah ini.

1. Penyaluran Tuntutan

Dalam periode demokrasi Pancasila (setidak-tidaknya sampai saat ini), penyaluran berbagai tuntutan yang hidup dalam masyarakat menunjukkan keseimbangan. Melalui hasil penyederhanaan sistem kepartaian, muncul satu kekuatan politik yang dominan. Banyak akibat yang ditumbuhkan oleh pola penyaluran tuntutan semacam ini, yang dalam kenyataannya disalurkan secara formal melalui tiga kekuatan sosial politik, yaitu Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (fusi PNI, Partai Muslimin Indonesia, PSII, dan Perti), dan Partai Demokrasi Indonesia (fusi PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan Partai Murba). Secara materiil penyaluran tuntutan lebih dikendalikan oleh koalisi besar (*cardinal coalition*) antara Golkar dan ABRI, yang pada hakikatnya berintikan teknokrat dan perwira-perwira yang telah mengenal teknologi modern. Penyaluran tuntutan atas dasar gaya yang pragmatik, yang dilakukan bersamaan dengan kemampuan perlindungan militer yang *deterrent*, membuahkan hasil dan keadaan seperti terlihat saat ini.

Melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia yang dilakukan secara periodik, diduga penyaluran aspirasi tersebut tidak terganggu akibat masih adanya sistem pengangkatan lembaga-lembaga perwakilan (Dalam sistem demokrasi Pancasila ini sudah tiga kali berlangsung pemilihan umum, yaitu tahun 1971, 1977, dan 1982). Dengan demikian, penyaluran tuntutan secara formal konstitusional telah terpenuhi.

2. Pemeliharaan dan Kontinuitas Nilai

Hak asasi manusia berkali-kali ditegaskan oleh pemerintah bahwa hak itu secara implisit mengandung kewajiban asasi setiap anggota masyarakat. Dengan demikian, di samping ada partisipasi, tentu ada mobilisasi. Ideologisme yang mengganas dalam masa dua sistem politik sebelumnya sudah dapat didinginkan atau setidaknya tak lagi menjadi ciri penyelenggaraan kontinuitas nilai berbagai kekuatan politik yang ada. Gaya pragmatik lebih ditonjolkan, sehingga konflik boleh dikatakan menurun sampai tingkat derajat yang cukup berarti untuk dicatat.

Kontinuitas nilai bernegara dan menegara lebih dikukuhkan, yaitu dengan mengukuhkan struktur pemerintahan UUD 1945. Struktur ini merupakan hasil perjuangan Orde Baru, sesuai dengan jargon melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Penyelenggaraan kontinuitas nilai dalam bidang pemerintahan, menumbuhkan kelugasan yang diwujudkan dalam cara pemberian mandat, toleransi, dan konsesi politik kepada pimpinan nasional, jika tidak dikatakan terlalu bersifat formal yang gersang.

3. Kapabilitas

Di bidang ekstraktif dan distributif yang menyangkut komonditas pokok, pemerintah mengambil peran besar. Adapun yang menyangkut barang lainnya, menurut alam ekonomi yang bercorak lebih terbuka, yaitu disesuaikan dengan hukum-hukum ekonomi universal, pihak swasta pun dapat berperan. Keterbukaan ekonomi ini merupakan kebalikan ekonomi terpimpin yang menghasilkan kelangkaan dalam berbagai bidang kehidupan.

Pengaturan untuk memberikan dorongan bagi pertumbuhan ekonomi diselenggarakan, melalui Undang-undang Penanaman Modal Asing (UU No. 1 1968) dan pinjaman luar negeri dan

bantuan luar negeri. Kapabilitas dalam bidang ekonomi dapat dilihat dalam neraca perdagangan, misalnya grafik perdagangan luar negeri setelah tahun 1972 menunjukkan kenaikan ekspor yang berarti dibandingkan dengan impor.

Walaupun demikian, di samping neraca perdagangan ini, harus dicatat dan diperhitungkan faktor-faktor lainnya agar diperoleh gambaran perkembangan yang tepat. Kapasitas simbolik sistem politik ini tidak begitu tampak. Hanya dalam peristiwa-peristiwa tertentu sering, kerapatan hubungan antara pemerintah dan massa sering dipertunjukkan. Kebijakan-kebijaksanaan yang lebih ditujukan pada perbaikan taraf hidup rakyat banyak, lebih bersifat reseptif untuk diterima daripada pembangunan yang monumental. Di pihak lain, daya tanggap atas tuntutan rakyat lebih disalurkan pada mesin politik yang sudah ada yang derajat kepekaannya bergantung pada efisien tidaknya mesin politik tersebut. Secara keseluruhan, kapasitas dalam negeri menunjukkan kemantapan, dan kapasitas internasionalnya banyak ditunjang.

4. Integrasi Vertikal

Saat ini, adanya saluran antara elite dan massa dan sebaliknya, lebih dirasakan. Begitu pula, terlihat adanya hubungan antara perencana (*planner*) dengan yang direneanakan (*plantee*), antara pemimpin dan yang dipimpin, antara pengelola dan yang dikelola, melalui berbagai saluran. Komunikasi "dua-arah" dijalankan untuk mencapai integrasi vertikal antara pemerintah dan rakyat serta antara elite dan massa.

5. Integrasi Horizontal

Hubungan antarelite mulai menampak dalam usaha membentuk konsensus nasional dalam menyelenggarakan pembangunan melalui pola yang jelas. Kerja sama antartekokrat juga meningkatkan rupa-rupa kapabilitas.

6. Gaya Politik

Gaya ideologis boleh dikatakan sudah hampir tidak manggung lagi; yang menonjol ialah gaya intelektual yang pragmatik, antara lain melalui penyaluran kepentingan yang berorientasi kepada program dan pemecahan masalah.

7. Kepemimpinan

Bersifat legal artinya bersumber pada ketentuan normatif-konstitusional. ABRI sebagai titik pusat politik di Indonesia saat ini didukung oleh teknokrat. Dalam negara-negara baru, Welch, Jr. sebagai editor mengomentari tulisan Lucian W. Pye yang berjudul *Armies in the Political Modernization*", sebagai berikut:

Since armies in new states "have been consistently among the most modernized institutions in their societies", they have a potentitally great influence on the process of modernization. A "more responsible nationalism", Professor Pye comments, can be provided through military service. But can officers carry out the tasks of national development without politicians or administrators? (Karena angkatan perang di negara-negara baru "merupakan salah satu institusi modern dalam masyarakatnya", mereka secara potensial mempunyai pengaruh besar dalam proses modernisasi. Suatu "nasionanisme yang lebih bertanggung jawab", menurut Professor Pye, dapat terwujud melalui dinas militer. Tetapi dapatkah para perwira menjalankan tugas-tugas pembangunan nasional tanpa kaum politisi dan administrator?) Tampaknya pernyataan tersebut berlaku pula bagi Indonesia dalam mewujudkan kepemimpinan yang tangguh.

8. Perimbangan Partisipasi Politik dengan Kelembagaan

a) Massa

Partisipasi rakyat dikendalikan dan terbatas pada peristiwa-peristiwa politik tertentu, antara lain dalam pemilihan umum. Hal ini disebabkan adanya konsepsi massa lepas/terapung/mengambang. Partisipasi rakyat dalam keanggotaan kekuatan sosial-politik saat ini lebih diuruskan ke arah pembentukan golongan profesi.

b) Veteran dan Militer

Partisipasi kaum veteran meningkat melalui Angkatan 1945, sedangkan partisipasi tentara semakin meningkat dengan adanya doktrin kekaryaan sesuai dengan Dwi Fungsi ABRI. Partisipasi anggota ABRI dalam lembaga perwakilan/permusyawaratan rakyat dan dalam lembaga perwakilan rakyat tingkat daerah dilakukan melalui pengangkatan.

9. Pola Pembangunan Aparatur Negara

Dijuruskan pada usaha meningkatkan pelayanan kepada masyarakat atas dasar asas loyalitas terhadap negara. Isu tentang peranan aparatur negara yang berorientasi pada kepentingan nasional demi terjaganya integritas aparatur kepada negara tersebut, mendapatkan wadah melalui organisasi-organisasi profesi di atas. Keterlibatan eksponen pegawai negeri sebagai calon dalam pemilihan umum untuk partai politik rupanya tetap merupakan sesuatu yang dianggap tidak sesuai dengan tingkah laku politik yang dibakukan oleh rezim saat ini.

10. Tingkat Stabilitas

Stabilitas meningkat, antara lain melalui pendekatan keamanan (*security approach*), di samping pendekatan yang bersifat meyakinkan dan membujuk masyarakat. Yang hendak dicapai dalam demokrasi Pancasila ialah tumbuhnya stabilitas yang dinamis. Pada halaman-halaman terakhir buku ini, dapat dilihat rangkuman ketiga sistem politik yang dibicarakan dalam buku ini, untuk perbandingan.

Sebagai uraian penutup, perlu dijadikan bahan pemikiran bahwa stabilitas yang telah diwujudkan tersebut mampu memantapkan usaha-usaha pertumbuhan ekonomi yang juga banyak menyebabkan pertumbuhan dalam bidang sosial politik. Berkat pertumbuhan itu, keadilan dan kemakmuran akan menyebabkan tumbuhnya gaya dan corak kehidupan baru dalam masyarakat. Perubahan sosio-kultural sedikit banyak akan membuah juga. Modernisasi dalam bidang materiil selalu akan mendorong, atau setidaknya menghasilkan, penyesuaian terhadap nilai-nilai sosial-budaya. Sebagai contoh, sebagai akibat pemilikan alat-alat komunikasi (radio, televisi, surat kabar, dan lain-lain), masyarakat didorong untuk memperoleh cakrawala baru. Hal ini dapat dimengerti karena manusia tidak pernah berhenti berpikir.

Akankah hasil pembangunan di segala bidang itu dapat membawa masyarakat ke arah pemilikan budaya politik partisipan? Andaikata budaya politik partisipan ini menampak, akankah terulang keadaan tatkala berlangsungnya demokrasi liberal? Jawabannya, secara pasti boleh dikatakan tidak akan berulang karena konstelasi dalam bidang-bidang lain pun telah

berubah. Walaupun demikian, boleh jadi kemiripan dalam beberapa segi mungkin berulang. Perkembangan bidang ekonomi akan memberikan dorongan bagi perkembangan bidang-bidang lainnya karena antara bidang-bidang kehidupan itu terdapat hubungan yang erat. Demikian pula, dapat dimengerti bahwa akibatnya akan terkena bidang-bidang lainnya.

Apabila perkembangan itu dilakukan secara berimbang dan simultan, beban bagi pemerintah dan masyarakat akan berat, tetapi dari segi yang lain, perhubungan segala aspek dapat diketahui lebih dulu pengaruhnya satu sama lain. Untuk itu, pemerintah dengan segala kebijakannya perlu berjaga-jaga dan berantisipasi. Meminjam istilah Alvin Tofler disebut *anticipatory democracy*.

Nyata bagi kita adanya siklus proses politik yang memerlukan pendekatan multidisipliner, bahkan interdisipliner. Selayaknya apabila perkembangan salah satu bidang atau sektor mendapat prioritas lebih (lebih berat titik ekonomi, politik, atau bidang lainnya) harus dipikirkan kemungkinan akibatnya. Keseimbangan yang dinamis antara perkembangan masyarakat dalam arti yang luas dan kelembagaannya perlu dijaga agar keberhasilan satu bidang tidak ditorpedo oleh perkembangan baru di bidang lainnya.

Untuk itu, selayaknya apabila dalam memahami sistem politik Indonesia ini, masih tertinggal beberapa masalah yang tetap berkuak dan terbuka untuk dijelajahi. Perjelajahan dan penelusuran lebih lanjut perlu dilakukan secara kontinu karena masyarakat, khususnya masyarakat politik, senantiasa berubah setiap saat sebagai salah satu perkembangan yang dinamis dalam kehidupan masyarakat. Alfian, dalam tulisannya beberapa tahun lalu, dalam Rusadi Kantaprawira, menyebutkan hipotesisnya sebagai berikut.

1. Keberhasilan pembangunan ekonomi dan proses *nation-building* akan mengakibatkan perubahan kenyataan yang ada sekarang. Salah satu hal yang penting dari perubahan itu adalah berkurangnya pengaruh ABRI dalam bidang politik dan kembalinya politisi-politisi sipil (dalam hal ini belum tentu politisi-politisi yang ada sekarang) memegang tampuk kekuasaan. Proses ini hanya mungkin terjadi secara evolusi dan bila semua yang bersangkutan, termasuk ABRI, dapat melihatnya sebagai konsekuensi wajar dari proses itu.

2. Perubahan-perubahan politik yang tidak wajar, yaitu yang bersifat dipaksakan dan bukan mencerminkan kenyataan yang ada akan mengganggu dan mungkin sekali akan menggagalkan proses pembangunan dan proses *nation-building*. Berdasarkan kondisi yang ada sekarang, salah satu macam perubahan politik yang tidak wajar adalah kemungkinan timbulnya militerisme.
3. Keadaan koalisi politik sekarang, di mana ABRI adalah dominan, akan berlangsung untuk sementara waktu. Sementara waktu itu mungkin lama, mungkin sebentar, bergantung pada proses selanjutnya. Sungguhpun demikian, pada suatu waktu, keadaan akan berubah. Perubahannya menuju salah satu hipotesis 1 dan hipotesis 2.

Hipotesis yang tiga tersebut perlu dibuktikan dan tentu perlu dijawab karena ABRI sebagai pemain utama dalam arena politik Indonesia, untuk beberapa waktu mendatang, mungkin masih berperan tanpa tergoyahkan. Oleh karena itu, akan mengalokasikan sejumlah nilai kepada masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Perkembangan sistem politik Indonesia banyak bergantung pada jawaban pembuktian atas salah satu hipotesis di atas. Terakhir, telaahan dan penelitian lebih lanjut tentang sistem politik Indonesia dirasakan urgennya karena gambaran dan tangkapan hari ini, baik atas fondasi politik, struktur dan proses politik, bukan merupakan hasil yang final.

Bagaimana potret fondasi, struktur, dan proses politik itu diarahkan terhadap tujuan-tujuan politik tertentu akan membawa konsekuensi diperlukannya sistem pengelolaan politik, yaitu suatu bidang yang menyangkut ilmu manajemen dan ilmu kebijaksanaan.

11. Masalah-masalah Politik yang Harus Dihadapi

Meskipun Orde Baru ingin bersikap pragmatis, *a politis*, dan memusatkan perhatian pada efisiensi ekonomi, mereka juga harus menyelesaikan masalah-masalah politik yang masih menggantung akibat adanya perubahan kekuasaan pada tahun 1966, terutama karena dominannya peranan tentara dalam pemerintahan situasi

yang ada menghendaki dilakukannya penertiban dalam urusan negara. Akan tetapi, sebuah teori yang mengabsahkan kekuasaan juga harus digunakan. Bagaimana juga, menurut tokoh pembaru, Tammy Pidada, "harus diseleksi dan dikembangkan sistem dan lembaga yang setepat-tepatnya serta menguntungkan pelaksanaan program pembangunan (.....) Berbicara tentang pembangunan belum tentu perhatian langsung bisa dijuruskan pada masalah ekonomi sebab masalah ekonomi tidak bisa dipisahkan dari masalah politik. Untuk melapangkan jalan menuju *take-off*, kondisi Indonesia pada saat ini memerlukan adanya penyehatan kehidupan sosial politik."

Penyehatan juga berarti modernisasi dari kehidupan dan struktur-struktur politik, berarti menyembuhkan luka Orde Lama dan menjalankan sebuah orde politik yang secara formal dan sebagai satu referensi yang wajib didasarkan pada UUD '45 dan Pancasila.

a. *Penghormatan terhadap Ideologi Negara: Pancasila dan UUD '45*

Orde Baru tidak hanya menimba keabsahan politik melalui program modernisasi dan pembangunan, tetapi juga dengan kembali kepada Pancasila dan UUD '45 sebagai warisan suci dari periode kepahlawanan dan selama revolusi fisik. Arti dari kembali di sini ialah suatu reinterpretasi dari Pancasila yang asli, bukan yang dicanangkan Soekarno, sambil menjalankan secara lebih patuh UUD '45 (yang memang dikembalikan oleh Orde Lama meskipun telah mereka "selewengkan"). Pancasila yang diakui satu-satunya ialah yang tertulis dalam Preambul UUD'45, yaitu:

1. Ketuhanan yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Seluruh tafsiran yang ada sebelumnya dari Pancasila ditolak melalui satu proses yang tak bisa diganggu-gugat lewat dua tahap penting. Sejak 5 Juli 1966, MPRS telah menetapkan bahwa Pancasila bertentangan dengan ideologi komunis dan Marxis-Leninis. Akan tetapi, baru sejak Agustus 1966 setelah Angkatan

Darat melakukan seminar kedua di Bandung, disampaikan secara resmi bahwa Orde Baru didasarkan pada Pancasila dan UUD '45. Pandangan militer itu dituliskan secara apa adanya oleh *Mahasiswa Indonesia*: "Orde Baru adalah suatu tata kehidupan masyarakat yang mencita-citakan Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam UUD '45, yang berarti menegaskan kembali asas-asas negara hukum, yang kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, hak-hak asasi manusia, baik dalam aspek kolektif maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional." Orde Baru ingin "menyelesaikan revolusi, dengan mendorong Indonesia ke arah kemajuan sosial dan ekonomi sesuai dengan tuntutan-tuntutan abad ke-20". Orde ini bertekad menjalankan demokrasi ekonomi atas dasar UUD '45 yang menyatakan bahwa "kehidupan yang layak haruslah diberikan kepada seluruh warga Indonesia." Demokrasi ekonomi berarti adanya "pengawasan oleh rakyat terhadap penggunaan kekayaan dan keuangan negara, koperasi, pengakuan atas hak milik perseorangan dan kepastian hukum dalam penggunaannya, peranan pemerintah yang bersifat pembina, penunjuk jalan serta pelindung". Demikianlah, "kehidupan sosial, politik, ekonomi, kultural dijiwai oleh moral Pancasila, khususnya oleh sila Ketuhanan Yang Maha Esa".

Dalam konteks itulah, Orde Baru membentuk manusia Indonesia sebagai insan Pancasila yang berani, beragama dan dunia modern dalam aspirasi dan sikapnya terhadap kemajuan-kemajuan dunia modern melepaskan diri dari tradisi dan kepribadian bangsanya. Sebagai imbalan dari hak-hak dasar itu, manusia dalam Orde Baru dimasukkan ke dalam "sistem kehidupan yang bersifat mengatur dan mengikat agar hukum-hukum yang demokratis dapat berjalan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran Pancasila dan mencegah diktator macam apa pun juga."

Program dari Angkatan Darat ini secara singkat menggariskan pokok-pokok dari ideologi resmi dan patut diingatkan karena Pancasila serta UUD '45 dapat dikaitkan pada modernitas, demokrasi, penguasaan ekonomi oleh negara, pada munculnya manusia baru; pokoknya seluruh elemen dari apa yang terkadang disebut juga "sosialisme Indonesia".

Mahasiswa Indonesia tentu menyambut baik ideologi itu meskipun mereka lebih menekankan pada aspek -modernitas, manusia baru lebih dari yang lainnya- agama, dan kepribadian nasional. Ideologi itulah yang kemudian akan disebarluaskan secara teratur oleh para ahli propaganda Orde Baru untuk kemudian digemakan oleh seluruh kalangan politik di Indonesia.

Kembalinya Pancasila dan UUD '45 secara cepat segera diiringi dengan pemusatan perhatian terhadap kedua tema, yang kemudian menjadi agak mapan. Ketika Pancasila dan UUD '45 dikembalikan pada sumbernya, seluruh kalangan politik Indonesia harus menggunakannya: tak satu pun boleh mempertanyakan keabsahannya. Kedua hal itu segera menjadi milik pemerintah yang menjadi penjaganya dan kemudian menjadikannya sebagai sesuatu yang suci. Siapa pun yang ingin agar suaranya didengarkan atau ingin memegang peranan dalam kehidupan bernegara, referensi terhadap Pancasila dan UUD '45 menjadi satu keharusan. Segala kegiatan di Indonesia yang berhubungan dengan negara dan bangsa harus menyebut-nyebut Pancasila dan memberikan penghormatan pada UUD '45. Bahkan, para penguasa secara terbuka menyebutkan bahwa mereka terikat pada ideologi ini dan atas nama ideologi itu hendak menegakkan kembali negara hukum (menyatakan kembali hak dan wewenang dari lembaga-lembaga tertinggi negara, mengadakan Pemilu, dan sebagainya).

Situasi ini membuat sumbangan teori *Mahasiswa Indonesia* menjadi terbatas karena di sini hanya berperan menyebarluaskan, bukan sebagai ideolog. Padahal sebelumnya, *Mahasiswa Indonesia* telah berjasa besar dalam menyingkirkan anggapan bahwa Soekarno adalah pencipta Pancasila. Pada awalnya, diakui oleh *Mahasiswa Indonesia*, bahwa Pancasila harus dipelajari untuk mencari sebab adanya interpretasi yang salah pada masa lalu. Bahkan, Aldy Anwar menganggap bahwa salah satu dari sebab itu karena Pancasila adalah "paham yang hidup dan berkembang sesuai dengan kemajuan tingkat kecerdasan rakyat". Ketika Pancasila berhasil ditegakkan di jalan lurus, *Mahasiswa Indonesia* sudah puas dengan mengutipnya secara rutin dan menuntut (seperti halnya UUD '45) supaya dijalankan secara "murni dan

konsekuen". Meskipun mempunyai motto "Pembina Insan Pancasila", *Mahasiswa Indonesia* jarang memuat artikel yang khusus membahas Pancasila.

Betapa pun secara resmi Pancasila dan UUD '45 dipakai sebagai ideologi negara serta kehendak menerapkan hukum secara formal, timbul masalah karena adanya jurang antara prinsip hidup yang muluk dan kenyataan. Padahal, adanya jurang itu harus diberi jawaban dalam arti bahwa, ia dapat mempertanyakan kembali keabsahan dari kekuasaan itu. Sudah tentu, untuk menjelaskan jurang pemisah antara Pancasila dan UUD '45 dengan kenyataan politik, sering diberikan sebuah argumentasi yang sederhana; Pancasila merupakan alat untuk mengubah kenyataan yang ada. Pancasila dan UUD '45 merupakan aspirasi dan idaman yang harus dilaksanakan secara terus-menerus dan lebih baik. Adapun keadaan yang tidak sempurna hanya mencerminkan satu situasi yang bersifat sementara atau karena tidak setia dalam perjabarannya sehingga dibutuhkan sebuah pembaruan.

Penjelasan di atas tidak cukup untuk menerangkan praktik demokrasi di bawah Orde Baru. Demokrasi Pancasila didasarkan pada UUD '45, sementara demokrasi dalam Orde Baru itu mempunyai (dalam arti otoriter) karena kaum militer diberikan tempat istimewa, berbeda dengan partai-partai politik. Bagaimana cara menjelaskan adanya kontradiksi dalam bidang ideologi? Para pendukung Orde Baru, seperti halnya *Mahasiswa Indonesia*, diberi tugas atau diperbolehkan untuk menafsirkannya.

b. Demokrasi berdasarkan Musyawarah

Terlepas dari UUD '45, Orde Baru juga harus memasukkan demokrasi dalam program mereka. Sejak kemerdekaan, prinsip demokrasi sudah menjadi satu anutan wajib di Indonesia. Semua pemerintahan dan seluruh kekuatan politik, kecuali yang berpaham Islam garis keras –mendukung dipakainya demokrasi Pancasila. Paling tidak, Alex Rumondor mengakui bahwa semua orang bicara dan mimpi demokrasi termasuk komunis. Bagi aktivis dari Bandung itu, "demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling ideal, tidak bisa disangkal lagi." Bukankah demokrasi juga merupakan salah satu unsur dan syarat dalam proses ke arah

pembaruan? Demokrasi memungkinkan ikut sertanya rakyat, dan "terdapat interaksi atau saling hubungan antara demokrasi dan modernisasi antara demokrasi dan pembangunan ekonomi".

Masalah yang sesungguhnya ialah bagaimana memberi isi yang jelas pada konsep yang diinterpretasikan secara berbeda-beda di Indonesia? Orde Baru, didukung oleh *Mahasiswa Indonesia*, mengusulkan untuk menegakkan "demokrasi Pancasila". Istilah ini dipakai untuk menegakkan "demokrasi sebenarnya" yang cocok untuk Indonesia. Demokrasi yang sesungguhnya ini menolak "demokrasi palsu" atau demokrasi yang tidak sesuai dengan di Indonesia. Sesungguhnya, pada zaman Orde Lama, ada dua bentuk demokrasi, yaitu demokrasi parlementer di tahun 50-an dan demokrasi terpimpin di bawah Soekarno. Bagi *Mahasiswa Indonesia*, kedua jenis demokrasi itu tidak bisa diterima karena yang pertama melahirkan sebuah "ekses demokrasi" yang mengakibatkan terjadinya ketidakstabilan politik akibat partai politik berkuasa dengan seenaknya. Adapun jenis kedua dianggap hanya demokrasi dalam nama belaka karena sesungguhnya ia adalah satu diktatur ketika demokrasi tidak ada. Penolakan pada demokrasi yang dianut pada waktu lampau akan memungkinkan para pendukung Orde Baru mengemukakan bentuk demokrasi yang dianggap sesuai dan moderat. Demokrasi Pancasila akan lebih demokratis dibandingkan dengan demokrasi pada zaman Soekarno dan tidak sebebaskan seperti demokrasi parlementer liberal yang terlalu berlebihan. Apalagi, demokrasi yang dibatasi akan memungkinkan tegaknya kekuasaan nondemokrasi yang diberikan kepada para militer atau diambil mereka dan dapat digunakan untuk menendang keluar atau mengurangi kekuasaan partai-partai politik.

Pada mulanya, definisi teori tentang demokrasi yang diberikan oleh intelektual dari Bandung itu agak luas dan menunjukkan pendekatan fungsional serta pragmatis seraya diiringi keinginan mengintegrasikan seluruh masyarakat dalam proses modernisasi:

"Dalam pengertian demokrasi tercakup toleransi, penghargaan terhadap pendapat orang atau golongan lain, tidak adanya dominasi suatu golongan atas golongan-golongan lain, penghargaan terhadap minoritas sebagai *partner* yang sejajar dan sederajat, menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, alam pemikiran yang rasional dan tidak dogmatis dengan dinamis

untuk mencapai kemajuan-kemajuan atau modernisasi. Dan selanjutnya yang penting adalah hak rakyat untuk secara aktif turut menentukan proses politik dan legislatif maupun proses ekonomi pada umumnya, khususnya dalam proses produksi”.

Dalam ungkapan tersebut memang ada beberapa hak yang diakui dan sudah terlihat sebuah konsepsi demokrasi kata sepakat, bahwa minoritas tidak kalah dalam kekuasaan dibandingkan mayoritas, dan seluruh rakyat ikut serta -bentuk partisipasi ini tidak dijelaskan- dalam proses demokrasi dan produksi.

Alex Rumondor merumuskan secara lebih jelas tentang konsepsi demokrasi berdasarkan musyawarah dengan mengungkapkan tesis “tirani dari mayoritas”. “Demokrasi kuantum adalah implementasi demokrasi palsu”, katanya. Ada dua alasan pokok mengapa demokrasi berdasarkan kuantum atau mayoritas itu ditolak. Di satu pihak, keputusan yang diambil mayoritas belum tentu yang terbaik dan bisa saling bertentangan. Seandainya dua negara yang masing-masing mengambil keputusan berdasarkan mayoritas dalam menghadapi sebuah masalah internasional yang sama, prinsip mayoritas ini tidak memungkinkan untuk menunjuk siapa yang benar. Di pihak lain, atas nama prinsip mayoritas, sebuah politik penghancuran minoritas dilakukan seperti pada zaman Nazi, menurut Rumondor, pemusnahan orang-orang Yahudi telah berlangsung atas persetujuan mayoritas.

Dengan demikian, tirani dari mayoritas “tidak kurang busuknya dari bentuk-bentuk diktator lainnya”. Dominasi oleh suatu mayoritas bisa diterima bila mereka benar. Padahal, menjadi mayoritas tidak menjamin mereka benar. Hanya musyawarah yang dapat melahirkan “akal sehat dan iktikad baik”. Akhirnya, Rumondor menyimpulkan bahwa “paham demokrasi kuantum harus ditinjau kembali di dalam alam Orde Baru. Persyaratan demokrasi harus ada konsensus, harus ada kematangan, harus bisa menghargai pendapat minoritas, dan harus jauh dari falsafah kekuatan. Apabila syarat-syarat ini dipenuhi, mayoritas yang sehat tanpa prasangka akan didapat. Tekanan diberikan pada arti “tanggung jawab sosial serta moral” yang harus diperlihatkan oleh seluruh kalangan dalam debat-debat demokratis.

Harus dilihat bahwa sebenarnya konsepsi demokrasi berdasarkan musyawarah sesuai dengan situasi ketika para

pendukung Orde Baru merupakan minoritas dalam parlemen dan opini publik, sehingga mereka akan menghindari dari sistem suara terbanyak. Mereka lebih suka mengimbau rasa tanggung jawab dan tiap-tiap kekuatan serta melakukan konsensus. Ini bukan karena mereka takut dibantah sebab memegang kekuasaan, tetapi walaupun sedikit, mereka perlu pula memperlihatkan warna demokrasi agar sesuai dengan gagasan tentang modernisasi dan lebih diterima dengan baik oleh rakyat. Musyawarah merupakan satu cara untuk mengakhiri perpecahan; dengan cara ini, oposisi dibuat tidak menyatakan keberatan secara terbuka dan oleh karenanya menjadi lemah. Di mata para pembelanya, demokrasi Pancasila juga membuat mundur usaha partai-partai yang ingin mencoba bermain melalui kombinasi kekuatan parlemen. Sesungguhnya, semua partai politik, baik mayoritas maupun minoritas diminta atas nama musyawarah untuk berdiam diri dan mendukung politik pemerintah meskipun mempunyai keberatan dengan tujuan memberi kesan adanya kata sepakat.

Di luar pandangan yang bersifat Machiavelis dari musyawarah ini, suatu hal yang tentu tidak diakui secara terbuka, konsep itu pun memiliki sebuah aspek positif. Keputusan yang diambil secara bulat jika tidak ada pihak yang merasa dipaksa, akan memiliki bobot yang lebih penting dan memungkinkan penerapannya akan lebih besar pula.

Sebagai analisis terakhir, ternyata demokrasi berdasarkan musyawarah, di mata orang Indonesia bukan suatu sistem yang tidak ada dan dibuat atas dasar manipulasi. Sebaliknya, jenis demokrasi berasal dari tradisi demokrasi desa Indonesia, ketika mufakat dicari setelah musyawarah; tradisi ini dilihat sebagai tradisi demokratis oleh orang desa dan dari jauh didelegalisasi oleh para pengamat yang tinggal di Jakarta dan Bandung. Kau sepakat juga dapat melahirkan suatu keserasian yang dibutuhkan untuk mengabsahkan kekuasaan. Secara tradisional kekuasaan harus selaras -tidak dapat dibantah lagi- atau tidak ada.

c. *Tentara dan Kekuasaan: Dwifungsi atau Militerisme*

Orde Baru dianggap demokratis. Kini, para pembaru demokrat menjelaskan kenyataan bahwa kelompok militer sangat dominan dalam demokrasi Pancasila.

Sudah sejak lama Angkatan Darat membuat teori tentang ikut sertanya mereka dalam pemerintahan melalui konsep dwifungsi. Sejak tahun 1957 dan pada akhir sistem parlementer (ketika Undang-Undang Darurat dicanangkan, setelah terjadinya pemberontakan di beberapa daerah) tentara keluar dari asramanya dan masuk ke pemerintahan. Banyak perwira yang diangkat menduduki posisi politik, administrasi, ekonomi, terutama pada kesempatan nasionalisasi dari perusahaan asing. Citra tentara dan persepsi mereka tentang diri sendiri berubah secara bertahap. Tentara bukan lagi hanya “pejuang kemerdekaan dan penjaga negara”, melainkan juga menampakkan sebuah lembaga yang memiliki kemampuan “mengatur dan mengelola birokrasi”. Jenderal Nasution, pemimpin tertinggi saat itu, mengeluarkan istilah “jalan tengah” atas nama “para perwira ikut aktif dalam pemerintahan, tetapi tidak untuk mencari posisi dominan”.

Pada tahun 1959, tentara memberi dukungan sepenuhnya ketika Soekarno memberlakukan kembali UUD '45 meskipun akhirnya terbukti bahwa hal ini hanya merupakan sebuah dalih untuk menciptakan demokrasi terpimpin. Di bawah rezim itu, bersama PKI, tentara merupakan salah satu kekuatan pokok politik meskipun mereka masih berada di luar kekuasaan. Kekuatan mereka dibatasi oleh politik keseimbangan kekuatan yang dibuat Soekarno, antara tentara dengan PKI, tetapi juga antara Angkatan Darat dengan angkatan-angkatan lainnya. Istilah dwifungsi digunakan untuk pertama kalinya tahun 1960 oleh Jenderal Nasution. Dalam pengertian awalnya, dwifungsi merupakan lanjutan dari jalan tengah; militer ialah tentara, tetapi mereka juga “pejuang”. Dengan peranan itu, mereka menjamin UUD '45 dan melawan seluruh tantangan yang mengancam kepentingan rakyat. Pada bulan April 1965, pada seminar pertama Angkatan Darat, konsep dwifungsi diketengahkan lagi dan lebih diperjelas; tentara mempunyai dua fungsi, yaitu militer dan kekuatan “sosio-politik”. Misi terakhir ini mencakup “bidang ideologi, politik, sosial, ekonomi, kebudayaan, dan agama”. Setelah dipersenjatai secara ideologi dengan konsep ini, tentara mengambil alih kekuasaan pada Oktober 1965 sampai Maret 1967 dengan dukungan kesatuan aksi di Jakarta dan Bandung yang setuju sepenuhnya dengan pengambilalihan kekuasaan itu.

Setelah Soekarno jatuh, dan ketika debat tentang demokrasi terlantarkan, para intelektual dari Bandung mulai bertanya tentang arti dwifungsi yang mereka dukung, juga tentang militerisme yang mungkin terjadi, suatu hal yang tidak mereka kehendaki dan pada tahun-tahun berikutnya berbagai institusi semakin meluas. Para militer yang berseragam hijau ditunjuk untuk duduk dalam pemerintahan sekaligus di parlemen, dan administrasi di provinsi (menjadi gubernur atau kepala desa). Mereka juga menduduki berbagai posisi dalam perdagangan, bank, dan kegiatan ekonomi lainnya. Pada saat itulah, Aswar Aly bertanya dalam *Mahasiswa Indonesia* “Mungkinkah diktator militer di Indonesia? (No. 38, Maret 1967), di sana ada keraguan yang musti dibuang. Sebuah renungan tentang peranan dan masa depan militer di Indonesia dilakukan secara hati-hati. Ada sekelompok militer yang setuju agar debat ini dilakukan secara terbuka. Jenderal T.B. Simatupang merumuskannya sebagai berikut:

“Bagaimana efek dari peran ABRI atas perkembangan sosial-politik dalam rangka proses modernisasi dan pembangunan, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang? Dapatkah peran ABRI turut mendorong ke arah proses mengatasi kelemahan dalam institusi-institusi politik sambil memperkuat dasar-dasar kesatuan nasional kita? Apakah peranan itu akan merosot sehingga menyerupai peranan militer di Amerika Latin atau peranan militer Kuomintang dahulu? Itulah tantangan historis bagi peranan ABRI pada tahun-tahun mendatang.”

Di samping adanya bahaya menjadi diktator, seperti Franco di Spanyol yang “mengancam keselamatan demokrasi”, boleh jadi juga tentara yang akan mengambil risiko besar bila terlalu lama memegang kekuasaan. Suatu hal yang dikhawatirkan dan sulit diterima para pendukung Orde Baru adalah bila nantinya tentara kehilangan sifat “profesional dan disiplin”, serta seluruh sifat-sifat utama mereka karena berubah menjadi semacam partai politik. Walaupun begitu, demi kepentingan tentara, apakah tidak lebih baik, bertanya Fuad Hasan, supaya “kesempatan yang terpegang di tangan militer sekarang ini, hendaknya dimanfaatkan pula dengan persiapan guna penyerahan kekuasaan kepada pemerintahan sipil pada saatnya yang tepat”.

Pada akhirnya, semakin banyaknya penempatan militer dengan kemampuan yang berbeda-beda dalam menduduki berbagai jabatan, termasuk yang rendah, melahirkan kekhawatiran akan mengganggu rencana modernisasi. Apalagi karena ada perwira yang “bertindak secara feodal dengan menempatkan bawahannya yang bermental penurut dan penjilat pada posisi sipil”. Mengenai “mental feodal masyarakat Indonesia, bahwa siapa saja yang berkuasa akan disanjung-sanjung dan dipuja-puja, jika yang berkuasa tidak begitu kuat imannya akan sangat mudah menjadi tiran.” Secara lebih umum, penyebaran “jiwa militer” artinya “kesukaan pada sikap komando, patuh secara buta” tidak akan mempunyai risiko “membunuh jiwa demokrasi?”

Berbagai keraguan tentang peranan militer yang diungkapkan (terutama pada awal Orde Baru dan yang selalu muncul kembali pada saat-saat hubungan menjadi tegang antara tentara dan “partner sipil”) selalu dengan cepat dibuang atas nama pertimbangan-pertimbangan yang akhirnya mengabsahkan dwifungsi.

Sebetulnya, menurut *Mahasiswa Indonesia*, kekuasaan militer tidak akan melahirkan diktator militer karena sifat khas dan sejarah tentara Indonesia. Militer di negara ini ialah sebuah tentara rakyat yang lahir selama Perang Kemerdekaan karena mereka telah memainkan peranan besar dan banyak jasanya. Karena berasal dari rakyat dan berjuang untuk rakyat, suara rakyat didengarkan pula oleh tentara. Karena adanya fakta-fakta itu, menurut Soedjatmoko, “doktrin militer yang dipakai sekarang ini banyak didasarkan pada pengalaman-pengalaman semasa Perang Kemerdekaan dengan Belanda dulu, yang membuat kaum militer bertanggung jawab terhadap kritisisme rakyat”. Datang dari rakyat dan menjaga keselamatan mereka, “kaum militer bukan merupakan korps yang terikat pada kelas tertentu dalam masyarakat dengan kepentingan kelas tertentu untuk mempertahankan, sebagaimana halnya dengan keadaan di berbagai negara sedang berkembang.” Karena hidup di tengah-tengah rakyat, sudah tentu tentara akan memerhatikan kepentingan umum. Pengalaman dan struktur tentara menjadi jaminan kepada kelompok sipil bahwa mereka tidak perlu ragu-ragu karena tentara tidak akan menyalahgunakan kekuasaannya.”

Argumen lainnya yang digunakan untuk mendukung ABRI ialah adanya latar belakang keterlibatan mereka dalam pemerintahan. Demikianlah, menurut *Mahasiswa Indonesia*, turut campurnya tentara secara bertahap dalam pemerintahan di Indonesia bukan karena nafsu ingin berkuasa sendiri (korporatisme), tetapi karena mereka terpaksa turun tangan. Bangkrutnya lembaga parlemen, ketidakmampuan partai-partai politik dan lemahnya kelompok sipil secara umum menyebabkan sejak tahun 1957 tentara terpaksa turun tangan mengurus masalah-masalah kenegaraan. Tentara bukan kekuatan politik karena ia berdiri di atas partai-partai politik. Mereka tidak mempunyai kepentingan apa pun, kecuali membela rakyat. Atas nama kepentingan nasional, mereka masuk ke gelanggang politik pada saat kudeta 30 September dan dengan cara itu mereka berhasil “menyelamatkan” negara Indonesia.

“Yang sangat aktif menumpas G-30-S pada waktu yang lain adalah militer (plus kesatuan aksi) sedang partai-partai (yang biasanya merupakan wadah pemimpin pembawa suara hati nurani rakyat) kalau bukan takut, dapat dikatakan *plin-plan*.”

Setelah menyelamatkan bangsa, apakah yang harus dilakukan oleh tentara? Haruskah mereka menyerahkan kekuasaan kepada partai-partai politik yang telah menunjukkan ketidakbecusan mereka? Sesungguhnya “setelah melihat dan mempelajari sikap partai-partai politik yang terus-menerus bertengkar sehingga melupakan tugas mereka, militer mengerti bahwa konsepsinya tidak akan menjadi kenyataan, kecuali mereka yang memimpin pelaksanaannya.” Apalagi karena militer mempunyai suatu rencana sendiri: modernisasi negara, yaitu satu-satunya hal yang dibutuhkan oleh Indonesia dan hanya militer belaka yang akan dapat melaksanakannya.

Dengan demikian, ikut sertanya tentara dalam pemerintahan tidak dapat diragukan sebab sebagai tentara rakyat, mereka bekerja untuk rakyat. Sebagai satu korps yang bersatu teguh, penuh disiplin dan profesional, tentara mempunyai cita-cita yang tinggi dalam hal kepentingan utama negara. Sebagai pembela UUD '45, tentara merupakan tentara “legalis”. Seluruh sifat utama dari tentara yang menyebabkan rakyat percaya pada mereka tersimpulkan dalam satu kalimat “ABRI ialah pemersatu, stabilisator, dan dinamisator bangsa”.

Akhirnya, *Mahasiswa Indonesia* mencoba menjelaskan bahwa adanya “kontradiksi-kontradiksi” antara militer dan sipil yang muncul secara berkala itu karena tingkah laku partai-partai yang sifatnya ideologis dan memecah belah.”

d. Kritik terhadap Partai-partai Politik Tradisional

Kelompok Bandung telah menganggap partai politik sebagai salah satu halangan institusional utama terhadap keberhasilan Orde Baru. Tuduhan ini tentu merusak prinsip kata sepakat yang harus dilakukan dalam menjalankan seluruh proyek pembangunan dan modernisasi di Indonesia. Dalam demokrasi Pancasila yang didasarkan pada sebuah “dialog langsung antara rakyat dan pemerintahan”, ternyata partai-partai politik telah membuat layar pengganggu komunikasi. Layar ini telah “mengotakkan” kehidupan sosial politik Indonesia.

Partai-partai politik mendapatkan nama buruk sejak Orde Baru. Bagi para pendukung orde itu, partai yang terkuat di antara partai-partai politik yang ada, yaitu PKI, telah membuktikan betapa buruknya jenis organisasi politik semacam itu. PKI disebut sebagai contoh dari suatu pengkhianatan. Partai-partai lainnya, meskipun tidak disamakan dengan PKI, dituduh mempunyai sifat yang serupa; dan mereka juga ditolak, meskipun tidak sekeras seperti terhadap PKI. Kewaspadaan ditingkatkan terhadap PKI yang baru dibubarkan; adanya kegiatan-kegiatan rahasia “PKI malam” yang dapat berbentuk “infiltrasi, spionase, sabotase, dan subversi” diperingatkan terus-menerus. Setelah habisnya gerilya komunis di wilayah Blitar, *Mahasiswa Indonesia* menduga bahwa kedua kelompok yang ada –pro-Cina dan pro-Uni Soviet– dari PKI akan bersatu; melakukan infiltrasi ke dalam “partai-partai borjuis” dan mencoba mengembalikan Orde Lama.

Kritik terhadap partai-partai politik terutama dilakukan terhadap kenyataan bahwa mereka merupakan “warisan Orde Lama dan Nasakom”; suatu alasan yang cukup kuat untuk mengutuk mereka. Bagi grup Bandung itu, sudah jelas bahwa pada masa lalu, partai-partai politik telah menunjukkan ketidakmampuan dan adanya sifat menghambat kemajuan mereka. Pada zaman demokrasi parlementer, kehidupan politik di Indonesia dikuasai oleh partai-partai politik. Kegagalan rezim itu pun

dianggap karena kegagalan partai-partai politik itu. Mereka tidak sanggup dan tidak ingin mencari kepentingan bersama atau konsensus; mereka cukup puas dengan berebut kekuasaan dengan memakai politik “dagang sapi”, intrik dan provokasi. Pada waktu demokrasi terpimpin, partai-partai politik mau tidak mau telah menjadi sekutu dari dan berkerja sama dengan diktator Soekarno pada waktu Gestapu telah bersifat pasif dan menyetujui dilarangnya kesatuan aksi: hal yang tentu tidak mungkin dilupakan *Mahasiswa Indonesia*.

Sebagai warisan dari Orde Lama, partai-partai politik telah pula menyebarkan nilai-nilai Orde Lama. Hal ini terlihat dalam struktur perbuatan tingkah laku dalam diri mereka. Bagi *Mahasiswa Indonesia*, partai-partai politik hanya memiliki ideologi “yang sempit”, padahal ideologi yang sebenarnya di Indonesia ialah Pancasila. Partai-partai politik telah memilih doktrin-doktrin yang memecah-belah karena bersifat eksklusif untuk golongan sendiri, seperti nasionalisme (PNI), agama (NU), komunisme, dan sebagainya. Secara bertolak belakang, Sulaeman Tjakrawiguna menuduh beberapa partai politik sebagai tidak memiliki ideologi dan hanya merupakan pengelompokan orang-orang yang mempunyai kepentingan bersama. Ideologi-ideologi partai dianggap sebagai omongan tak berisi dengan fungsi hanya untuk mengabsahkan dan menutupi perbuatan yang buruk; sifat-sifat itu dibandingkan oleh *Mahasiswa Indonesia* dengan prinsip adanya program yang jelas, pragmatis, yang seharusnya menjadi ciri khas partai modern.

Ada anggapan bahwa partai politik di Indonesia terlalu banyak sehingga membingungkan masyarakat. Meskipun banyak, mereka tidak mencerminkan seluruh aspirasi rakyat seperti dibuktikan oleh besarnya kekuatan ekstra parlementer, artinya kesatuan aksi dan berbagai pendukung Orde Baru, berbeda dengan partai-partai politik, merasa kurang terwakili (pada tahun 1966) di Parlemen.

Visi *Mahasiswa Indonesia* ini sepenuhnya disetujui oleh militer. Partai-partai politik di samping telah memecah belah negara, juga mengancam stabilitas dan keamanan rakyat sehingga mengganggu pembangunan politik yang harus menyertai pembangunan ekonomi dan sosial.

Membangun Indonesia dalam bidang politik berarti juga mengontrol, mengubah dan merestrukturisasi partai-partai politik. Maksudnya menemukan sebuah “format politik” yang menyederhanakan kehidupan politik -pertama-tama dengan melaksanakan usaha bipartisme di Jawa Barat dan kemudian dengan penggabungan partai-partai politik yang dilaksanakan tahun 1973- dan memungkinkan timbulnya sebuah kekuatan politik yang cocok. Meskipun ikut dalam percaturan politik, kekuatan baru ini tidak sama dengan permainan para politikus; “juga tidak ideologis” karena setuju dengan Pancasila dan akan melibatkan diri dalam program modernisasi dan pembangunan. Setelah pada awalnya meraba-raba, Orde Baru -dan *Mahasiswa Indonesia* tentunya- menjatuhkan pilihan pada Golkar. Akibat kritik terhadap partai-partai politik dan depolitisasi yang dicari Orde Baru, lahir konsep “massa terapung” yang dikembangkan setelah Pemilu 1971. Sesuai dengan prinsip ini, “massa” tidak boleh lagi mempunyai hubungan langsung dengan kekuatan politik, dan partai-partai politik tidak diperkenankan melakukan aktivitas di tingkat desa. Dengan demikian, daerah pertanian menjadi daerah “mengambang”. Sesuai dengan argumen yang diajukan, politik “desa tanpa partai” ini bertujuan “menghindarkan rakyat pedesaan dipecah-belah oleh pengotakan politik terutama oleh ideologi”. Dengan demikian, para petani dapat hidup dengan tenang, bekerja dan membangun.



A. Pengertian Kebijakan Publik

Mengenai pengertian kebijakan ini, Dunn (1999: 51-52) menjelaskan bahwa secara etimologis, istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan Latin. Selanjutnya, Dunn menerangkan bahwa akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanskerta, yaitu *polis* (negara-kota) dan dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Agar pengertian tersebut dapat dipahami secara lebih komprehensif, perhatikan penjelasan Singadilaga (2001: 5) berikut ini.

1. Kebijakan publik, yaitu keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan (*set of choosing*) yang berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai sasaran/tujuan tertentu.
2. Pelaku kebijakan, adalah orang, sekumpulan orang atau organisasi yang mempunyai peran tertentu dalam kebijakan sebab mereka berada dalam posisi memengaruhi, baik pada perumusan kebijakan, pembuatan, pelaksanaan, maupun pengawasan dan penilaian atas perkembangan pelaksanaannya.
3. Lingkungan kebijakan adalah keadaan yang melatarbelakangi atau kejadian yang menyebabkan timbulnya sesuatu *issues* atau masalah kebijakan yang memengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri.

Kebijakan publik relatif masih baru dan menjadi kajian dalam berbagai disiplin ilmu sosial. Analisis kebijaksanaan, selain merupakan metode untuk memahami apa dan bagaimana kebijaksanaan terjadi, juga banyak membantu dalam mengkaji proses kebijaksanaan. Oleh karena itu, Kartasasmita (1996:2) menegaskan bahwa fungsi menyelenggarakan pembangunan untuk mengembangkan studi kebijaksanaan publik dalam pembangunan, termasuk memahami kondisi lingkungan kebijaksanaan (*policy environment*). Ini berarti kondisi lingkungan dalam arti pembangunan memengaruhi terhadap kebijaksanaan publik yang akan dilaksanakan.

Pembahasan mengenai rumusan kebijakan publik tidak bisa dilepaskan dan pengertian kebijakan *an sich*. Sunggono (1994: 14) mengemukakan pengertian kebijakan dan berbagai pandangan ahli, seperti Kleijn, Kuypers, Friend Friedrich, dan Anderson. Menurut Kleijn, kebijakan merupakan tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan selangkah demi langkah. Pada sisi lain, Kuypers menyatakan bahwa kebijakan sebagai suatu susunan dan tujuan yang dipilih oleh para administrator publik, baik untuk kepentingan diri sendiri maupun kepentingan kelompok; dan sebagai sarana-sarana serta jalan yang dipilih pada saat-saat tertentu. Sementara, Friend mengemukakan kebijakan adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan memengaruhi keberhasilan keputusan yang akan dibuat pada masa yang akan datang. Friederick menguraikan kebijakan sebagai rangkaian tindakan yang akan diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan berbagai hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu. Menurut Anderson, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Hal ini senada dengan Jenkins (dalam Wahab, 1990: 20) yang mengemukakan bahwa kebijakan adalah serangkaian keputusan yang saling terkait, berkenaan dengan pemilihan tujuan dan cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu. Hal tersebut dijelaskan Friedrich (dalam Wahab, 1997: 3)

bahwa kebijakan merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Secara teoretis, rumusan kebijakan publik, antara lain ditafsirkan oleh Dye dan Peters (dalam Kartasasmita, 1995: 2-3). Menurut Dye, kebijakan publik adalah semua yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kebijaksanaan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan apa yang atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai masalah, apa yang menyebabkan atau yang memengaruhinya, dan apa pengaruh dan dampak kebijaksanaan publik tersebut. Kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan:

1. apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah;
2. apa yang dapat menyebabkan atau yang dapat memengaruhinya;
3. apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut. Peters mengartikan kebijakan publik sebagai total kegiatan pemerintah, baik yang dilakukan langsung atau melalui pihak lain, yang berpengaruh pada kehidupan penduduk suatu negara.

Pada konteks lain, Islamy (1997: 20) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dengan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Dalam pengertian Islamy (1997: 20) terdapat empat pengertian tentang kebijakan publik, yaitu:

1. kebijakan publik dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan pemerintah;
2. kebijakan publik tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. kebijakan publik harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Dari berbagai pandangan tentang pengertian kebijakan publik, menurut Santoso (1988: 4) tidak ada satu pun definisi yang dapat memuaskan. Ini dikarenakan banyak definisi dipengaruhi oleh masalah tertentu yang ingin ditelaah oleh seorang analisis kebijakan, dan oleh pendekatan serta model yang digunakan. Santoso (1988: 5) mengemukakan dua pandangan yang dapat menjelaskan konsep kebijakan publik, yaitu:

1. kebijakan publik diidentifikasi dengan tindakan-tindakan pemerintah. Dalam konteks ini, semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik;
2. kebijakan publik lebih memberikan penekanan atau perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Dalam pandangan ini terdapat dua kubu, yaitu kelompok yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud tertentu; dan kelompok lainnya yang menganggap kebijakan publik sebagai akibat yang biasa diramalkan.

Pandangan lain dikemukakan oleh Parker (dalam Sunggono, 1994: 22) yang merumuskan kebijaksanaan publik sebagai tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan objek atau tanggapan terhadap suatu krisis. Berdasarkan pandangan tersebut, ada gambaran yang hampir sama, bahwa kebijakan publik merupakan berbagai keputusan, dalam konsep kebijakan publik juga harus memiliki tujuan tertentu yang akan dicapai dan biasanya memuat petunjuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Poerwadarminta (1978: 138) mengartikan kata “kebijakan” berasal dari kata *bijak* yang berarti pandai, mahir, selalu menggunakan akal budinya; petah lidah dan pandai bercakap-cakap. Dengan demikian, secara harfiah, kebijakan berarti kepandaian atau kemahiran, sedangkan kata “kebijaksanaan”, berasal dari kata *bijaksana* yang berarti selalu menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya), tajam pikiran, pandai dan ingat-ingat, cara pimpinan dan bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya), dan kecakapan

bertindak bila menghadapi orang lain (kesulitan dan sebagainya). Eulau dan Prewitt (dalam Kartasasmita, 1995: 2) menyatakan bahwa kebijakan adalah sebuah “ketetapan yang berlaku” yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya.

Friederick (dalam Islamy, 1997: 17) mendefinisikan kebijakan sebagai “... A Proposed course of action of a person, group, or government with in a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize ad overcome in on effort to reach a goal ar realize and abjective or a purpose.” (serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

Lembaga Admimstrasi Negara (LAN) (1996: 2-3) memberikan pengertian kebijakan sebagai ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan. LAN mengemukakan bahwa kebijakan dapat dibedakan, yaitu kebijakan internal dan eksternal, serta tertulis dan tidak tertulis. Kebijakan internal (kebijakan manajerial), yaitu kebijakan yang hanya mempunyai kekuatan mengikat aparatur dalam organisasi pemerintahan sendiri. Adapun kebijakan eksternal, yaitu kebijakan yang mengikat masyarakat (kebijakan publik).

Berdasarkan pengertian di atas, pada hakikatnya, kebijakan merupakan kajian terhadap peraturan atau program dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan selalu dihubungkan dengan upaya penyelesaian masalah. Islamy (1997: 17-18) mengemukakan konsep bahwa suatu kebijakan memuat tiga elemen, yaitu:

1. identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai;
2. taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Pendapat Dye (Thoha, 1997: 59) sebagai berikut: “Now certainly it would be a wonderful thing if government activities were characterized by “consistency and repetitiveness”, but it is doubtful that we would ever find “public policy” in government if we insist on these criteria. Much of what government does is inconsistent and nonrepetitive” (Sekarang merupakan hal yang sangat indah jika kegiatan pemerintah itu disifati oleh “konsistensi dan pengulangan” dan demikian pula akan merupakan hal yang meragukan jika kita menjumpai kebijakan pemerintah dalam pemerintahan berpegang teguh pada kriteria-kriteria ini. Apa yang dikerjakan pemerintah, semuanya tidak konsisten dan tidak ada pengulangan).

Dye menyatakan, “Public policy is whatever governments choose to do or not to do” (1987: 3). Edwards dan Sharkansy mengemukakan bahwa “public policy is what the government say to do or not to do. It is the goals of purpose of government programs” (Islamy, 1988: 20). Dari kedua pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa kebijakan publik merupakan segala perbuatan yang dikehendaki pemerintah dan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai melalui program pemerintah. Hal ini berarti kebijakan negara juga meliputi perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan yang selanjutnya dirumuskan kembali. Oleh sebab itu, pendekatan yang umumnya digunakan adalah pendekatan sistem, yang berupaya menjelaskan keterpaduan antara lingkungan, sistem politik, dan kebijakan negara. Senada dengan kedua pernyataan di atas, Peters mengartikan kebijakan publik sebagai totalitas kegiatan pemerintah, baik yang dilakukan langsung maupun melalui pihak lain, yang berpengaruh pada kehidupan penduduk di negara itu (Kartasasmita, 1995: 2-3). Kartasasmita (1996: 4) menegaskan kembali bahwa kebijakan publik adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan dengan perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya.

Kartasasmita (1996: 3) menyatakan kebijakan publik lebih dekat kepada administrasi negara. Golembiewski (dalam Kartasasmita, 1996: 4) menegaskan kebijakan publik merupakan kajian yang semakin penting dalam administrasi negara serta

menandai fase perkembangan yang paling mutakhir. Lebih ditegaskan lagi oleh Caiden (dalam Kartasasmita, 1996: 4) bahwa kebijaksanaan publik adalah produk administrasi negara sebagai alat untuk memengaruhi kinerja pemerintah dalam mengembang amanat dan demi kepentingan publik.

Kartasasmita (1997: 18-20) mengemukakan bahwa selama kurang lebih satu abad, administrasi negara telah mengalami perjalanan panjang dan sebagai disiplin ilmu, administrasi negara ini mengalami pasang surut. Berbagai cara dapat digunakan untuk menganalisis perkembangan konseptual ilmu administrasi negara, antara lain metode pendekatan matriks *locus* dan *focus* dari Golembiewski yang menghasilkan empat fase dalam perkembangan ilmu administrasi negara, yaitu:

1. fase perbedaan analitik politik dari administrasi;
2. fase perbedaan konkret politik dari administrasi;
3. fase ilmu manajemen;
4. fase orientasi terhadap kebijakan publik.

Golembiewski juga mengetengahkan adanya tiga paradigma komprehensif dalam perkembangan pemikiran ilmu administrasi negara, yaitu:

1. paradigma tradisional;
2. paradigma sosial psikologi; dan
3. paradigma kemanusiaan. Pendekatan lainnya dikemukakan oleh Henry (1995) yang memperkenalkan pandangan Bailey, bahwa untuk analisis administrasi negara sebagai ilmu harus diterapkan empat teori, yaitu teori deskriptif, normatif, asumptif, dan instrumental.

Masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat sangat dinamis seiring dengan perkembangan masyarakat. Administrasi negara mempunyai kepentingan terhadap pemecahan masalah-masalah masyarakat. Thoha (1997: 51) mengemukakan bahwa munculnya kebijakan publik dalam administrasi negara sebagian dikarenakan banyaknya teknisi administrasi negara menduduki jabatan politik dan sebagian lainnya karena bertambahnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik.

White (dalam Thoha, 1997: 68) mengemukakan bahwa administrasi negara terdiri atas semua kegiatan untuk mencapai tujuan atau melaksanakan kebijakan publik; sedangkan Dimock dan Dimock (dalam Thoha, 1997: 68) mengemukakan bahwa sebagai suatu ilmu, administrasi negara mengamati setiap aspek usaha-usaha pemerintah untuk melaksanakan hukum-hukum dan memberikan pengaruh terhadap kebijakan publik.

Pendapat tersebut merupakan bukti bahwa kebijakan publik mulai memegang peranan dalam setiap kajian ilmu administrasi negara. Semenjak administrasi negara mempunyai sikap yang berorientasi pada aplikasi, studi ini mempunyai perhatian yang khusus terhadap kebijakan publik. Ketika pertikaian dikotomi administrasi politik mulai ditinggalkan, analisis yang sungguh-sungguh terhadap perumusan kebijakan mulai dibangkitkan. Pada saat itulah, disiplin ilmu administrasi negara mengembangkan literatur yang memberikan perhatian terhadap proses perumusan kebijakan publik.

Keterkaitan antara administrasi negara dan kebijakan publik sangat jelas terlihat pada perkembangan paradigma administrasi negara, khususnya paradigma kelima, yang terakhir setelah tahun 1970. Thoha (1997: 39) menjelaskan bahwa paradigma administrasi negara semakin bertambah perhatiannya terhadap wilayah ilmu kebijakan, politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan pemerintah dan analisisnya, dan cara-cara pengukuran dari hasil-hasil kebijakan yang telah dibuat.

Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk, cara bagi setiap usaha dan kegiatan pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu (LAN RI, 1997: 149). Ini berarti bahwa kebijakan merupakan suatu pedoman bagi pejabat publik untuk melaksanakan kegiatan sebagai pertanggungjawabannya pada publik. Pedoman ini sekaligus menjadi acuan bagi pejabat publik untuk melaksanakan kewenangannya dalam rangka melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya (1988: 103-105) menjelaskan bahwa secara universal, administrasi negara berfungsi melakukan analisis kebijakan untuk mengatasi berbagai persoalan

kemasyarakatan yang luas, berkesinambungan, dan terus meningkat. Persoalan-persoalan tersebut kemudian dikenal sebagai persoalan pembangunan. Analisis kebijakan bermaksud mencari alternatif-alternatif pemecahan atas persoalan pembangunan, sehingga sistem administrasi negara bisa mengatasinya secara efektif. Dengan demikian, terdapat hubungan antara analisis kebijakan dan administrasi negara. Hubungan tersebut telah terwujud secara melembaga dalam kenyataan yang dapat dikelompokkan menjadi hubungan fungsional, hubungan struktural, dan hubungan keilmuan.

Kebijakan publik menurut Lasswell dan Kaplan (Islamy, 2000: 15) adalah *a projected, program of goals values and practices, the policy process is the formulation, promulgation, and application of identification, demand and expectation concerning the future interpersonal relation of the self*. Lindblorn (Mufiz, 1996: 103), menyatakan bahwa kebijakan adalah setiap hasil dari pembuatan keputusan. Selanjutnya, Anderson (dalam Iskandar; 2001: 63) mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu (*apurposeive course of action followed by an actor on set at actors in dealing with a problem or matter of concern*).

Menurut Anderson (dalam Sunggono, 1394: 22-23), implikasi dari pengertian kebijakan publik adalah:

1. kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. kebijakan publik berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
3. kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. Jadi, bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
4. kebijakan publik bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;

5. kebijakan publik dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (*autoratif*).

Easton (dalam Islamy, 2000: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat (*the authoritative allocation of values for the whole society*). Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut, diwujudkan dalam pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Eulau dan Prewitt (Jones, 1996: 13) mengatakan bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang diciptakan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dan mereka yang membuat dan mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Definisi ini menimbulkan pertanyaan untuk menilai berapa lama sebuah keputusan dapat bertahan atau hal apakah yang membentuk konsistensi pengulangan yang dimaksud?

Dihubungkan dengan organisasi, Siagian (1998: 27) mengatakan bahwa kebijakan adalah berbagai penganalisis keputusan yang strategis dan menyangkut keseluruhan organisasi serta berkaitan dengan hal-hal yang menilainya strategis ditinjau dari sudut kepentingan organisasi yang pada gilirannya memungkinkan mencapai tujuan yang telah ditetapkan baginya.

Definisi-definisi ini menggambarkan bahwa istilah kebijakan diartikan sebagai suatu keputusan karena kebijakan merupakan hasil pemilihan dari sejumlah alternatif. Selain itu, kebijakan dipandang sebagai suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Helco (Mufiz, 1996: 104) menyatakan bahwa kebijakan dapat dipandang sebagai suatu yang lebih besar dari keputusan, tetapi lebih kecil dari gerakan-gerakan sosial; sedangkan Lowi (Mufiz, 1986: 104) menentang pikiran yang mempersamakan kebijakan dan keputusan. Menurutnya, kebijakan adalah seperangkat atau pola aktivitas, bukan secara sederhana dirumuskan sebagai keputusan untuk melakukan sesuatu. Suatu kebijakan kadang-kadang identik atau tidak identik dengan keputusan. Keduanya dapat dibedakan dengan melihat unsur

pokoknya. Unsur pokok kebijakan adalah terkandungnya kepintaran dan keluhungan, sedangkan unsur pokok keputusan adalah pemilihan dan sejumlah alternatif.

Dari berbagai pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan dapat diartikan sebagai serangkaian rencana aksi, keputusan, sikap untuk bertindak dan tidak bertindak yang dilakukan oleh aktor-aktor, langkah demi langkah sehubungan dengan masalah yang dihadapi. Kebijakan merupakan suatu faktor penting bagi organisasi untuk mencapai tujuannya.

Dalam konteks kebijakan publik, muncul dua pandangan. Pandangan pertama, pendapat yang mengidentikkan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli yang berpendapat demikian cenderung beranggapan bahwa semua tindakan yang dilakukan pemerintah pada dasarnya dapat disebut sebagai kebijakan publik. Sehubungan dengan hal ini, seorang ahli analisis kebijakan, Parker (Santoso, 1998: 4) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungannya dengan suatu subjek atau sebagai tanggapan terhadap sesuatu krisis.

Dengan demikian, kebijakan publik merupakan alokasi nilai-nilai otoritatif untuk seluruh masyarakat. Anderson (Islamy, 2000: 19) mengemukakan bahwa *public policies are those policies developed by governmental bodies and officials* (kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah). Pemikiran ini menggambarkan bahwa kebijakan publik terdiri atas legislasi dan perintah pelaksanaan aturan atau legislasi yang merupakan pengungkapan secara resmi dari suatu keputusan dan program kegiatan. Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan (Islamy, 2000: 17).

Setiap kebijakan publik pada kenyataannya sering menimbulkan masalah di lapangan. Sering terjadi, kebijakan yang dirumuskan tidak sesuai dengan kondisi yang ada dalam masyarakat. Misalnya, kebijakan tentang persampahan sering kurang mempertimbangkan perilaku dan potensi masyarakat

sebagai penghasil dan sekaligus sumber daya manusia yang dapat menangani masalah sampah. Masalah lain yang muncul adalah implementasi kebijakan yang kurang ditunjang sarana dan prasarana memadai, sehingga kebijakan yang ditempuh seolah-olah *premature* dan tidak dapat diterima publik.

Apa pun masalahnya, kebijakan publik yang ditetapkan sangat berpengaruh terhadap warga masyarakat. Hal ini ditegaskan oleh Udoji (dikutip Wahab, 1997: 5) yang merumuskan kebijakan publik sebagai tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan dan memengaruhi sebagian besar warga masyarakat. Hal yang sama ditegaskan Hoogerwerf (dalam Sunggono, 1994: 12) yang mengemukakan bahwa tujuan-tujuan penting dari kebijakan publik pada umumnya adalah:

1. memelihara ketertiban umum;
2. memajukan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal;
3. memadukan berbagai aktivitas;
4. menunjuk dan membagi berbagai benda material dan nonmaterial.

Berdasarkan pandangan tersebut, terlihat bahwa tujuan sentral dari suatu kebijakan pemerintah adalah kepentingan umum (publik). Pembentukan kebijakan dapat dilakukan secara demokrasi, dalam pengertian anggota dan suatu kelompok mendapat kesempatan untuk memengaruhi secara langsung atau tidak langsung terhadap isi terjadinya dan akibat dari suatu kebijakan publik. Hal ini mengisyaratkan bahwa kebijakan publik ditujukan untuk memenuhi kepentingan umum yang di dalam prosesnya melibatkan berbagai faktor seiring dengan pemenuhan tuntutan yang dihadapi dan kompleksitas permasalahan yang harus diantisipasi dalam suatu kebijakan publik.

Guna kepentingan analisis terhadap suatu kebijakan, Eulau dan Prewitt (dalam Jones, 1996: 48) membedakan kebijakan dari komponen umum kebijakan sebagai berikut.

1. Niat (*intentions*): tujuan-tujuan sebenarnya dari sebuah tindakan.
2. Tujuan (*goal*): keadaan akhir yang hendak dicapai.

3. Rencana atau usulan (*plans or proposal*) : cara yang ditetapkan untuk mencapai tujuan.
4. Program: cara yang disahkan untuk mencapai tujuan.
5. Keputusan atau pilihan (*decision or choices*): tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan, dan mengevaluasi program.
6. Pengaruh (*effects*): dampak program yang dapat diambil yang diharapkan dan tidak diharapkan, yang bersifat primer atau yang bersifat sekunder.

Ceiden (Thoha, 1997: 71) merumuskan ruang lingkup kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

1. adanya partisipasi masyarakat (*public participation*);
2. adanya kerangka kerja kebijakan (*policy framework*);
3. adanya strategi-strategi kebijakan (*policy strategies*);
4. adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat (*public interest*);
5. adanya pelembagaan lebih lanjut dari kemampuan kebijakan publik;
6. adanya isi kebijakan dan evaluasinya.

Kebijakan yang dilakukan pemerintah tidak terlepas dari analisis secara sistematis. Ini dikarenakan analisis kebijakan, menurut Dunn (1991: 32) merupakan upaya untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang dibutuhkan untuk suatu kebijakan dengan menggunakan berbagai metode penelitian dan pembahasan dalam kondisi tertentu untuk menyelesaikan masalah. Pernyataan tersebut menunjukkan, analisis kebijakan publik lebih banyak memerhatikan teknik yang digunakan untuk menganalisis dan menilai kebijakan dalam kaitannya dengan masukan, keluaran, serta hal-hal yang mendasar dari kebijakan tersebut.

Dalam membahas analisis kebijakan, dapat digunakan tiga macam pendekatan (Dunn, 1981: 36-37) yaitu: *"In producing information and reasoned arguments about this three types of questions, the analyst employ one or more of three approaches to analysis: empirical, evaluative, and normative. The empirical approach is primarily concerned with describing the causes and effects of given public policies, here the primary question is factual (does something*

exist?) and the type of information produced or designative in character. The analyst, for example, may describe explain or predict public expenditures for health, education, or roads. By contrast, the evaluative approach is mainly concerned with determining the worth or value of some policy. Here the question is one of value (of what is it?) and the type of information produced is evaluative in character. For example, after providing descriptive information about various kind of taxation according to their ethical and moral consequences. Finally, the normative approach is primarily concerned with recommending future courses of action that may resolve public problems. In this case, the question is one of action (what should be done?) and the type of information produced is advocative."

Berdasarkan hal tersebut, dapat dilakukan beberapa pendekatan dalam menganalisis kebijakan publik, yaitu:

1. Pendekatan empiris
Pendekatan yang berkenaan dengan penggambaran sebab dan akibat dari kebijakan yang lalu, serta memberikan gambaran pada masa lalu tentang hasil yang diperoleh dari diberlakukannya kebijakan tersebut. Dalam pendekatan empiris, pertanyaan utamanya ialah, apakah segala sesuatu itu ada dan jenis informasi yang dihasilkannya adalah berciri *designatif* (mengindikasikan atau menunjukkan).
2. Pendekatan evaluatif
Pendekatan yang berurusan dengan penentuan makna atau nilai dari kebijakan pada masa lalu. Pertanyaannya ialah apa makna dari kebijakan tersebut dan jenis informasi yang dihasilkannya bercirikan evaluatif.
3. Pendekatan normatif
Pendekatan yang berkenaan dengan rekomendasi untuk masa yang akan datang, dari bentuk-bentuk tindakan yang mungkin bisa memecahkan masalah. Pertanyaannya ialah, apa yang seharusnya dilakukan, dan jenis informasi yang dihasilkan bersifat advokatif (mendukung, membantu).

Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan harus merupakan jawaban terhadap pemenuhan berbagai kebutuhan, aspirasi, masalah, serta nilai-nilai sosial dan moral masyarakat. Hal tersebut

dapat terlaksana dengan baik bila pemerintah mampu menyusun suatu kebijakan publik yang tepat dan relevan. Suatu masalah mempunyai bobot kebijakan publik apabila:

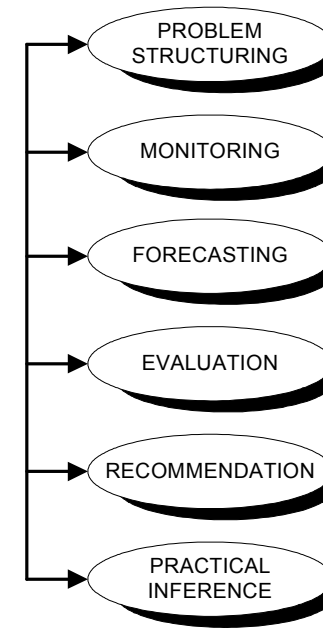
1. menyangkut kehidupan orang banyak;
2. mengharuskan adanya pemecahan oleh pemegang kekuasaan yang memiliki mandat dari masyarakat;
3. mengharuskan digunakannya sumber daya yang tersedia di masyarakat.

Dunn (1981: 38) menyatakan: *Takes place employing devinite analytical procedures. As a process of inquiry, policy analysis makes use of general analytical procedures that are common to all efforts to solve human problem: Description, prediction, evaluation, and prescription.* Dengan demikian, untuk menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan, melalui pendekatan yang bersifat designatif, evaluatif atau advokatif, kita dapat menggunakan prosedur analisis yang umum, yaitu deskripsi, prediksi, evaluasi, dan preskripsi. Deskripsi dan prediksi membantu untuk menjawab pertanyaan yang bersifat designatif. Evaluasi membantu menjawab pertanyaan evaluatif seperti apa makna suatu kebijakan. Preskripsi membantu menjawab pertanyaan yang bersifat advokatif. Prediksi dan rekomendasi berhubungan dengan masa datang, digunakan sebelum suatu tindakan dilakukan (*ex-ante*), sedangkan deskripsi dan evaluasi bertahan dengan masa lalu yang digunakan sesudah sesuatu tindakan terjadi (*ex-post*).

Prosedur analisis umum yang telah diuraikan di atas akan berkaitan dengan metode analisis kebijakan, yaitu:

1. pemantauan (*monitoring*): memungkinkan menghasilkan informasi mengenai sebab akibat dari kebijakan pada masa lalu;
2. prakiraan (*forecasting*), yaitu memprediksi yang memungkinkan menghasilkan informasi mengenai konsekuensi pada masa datang dari berbagai kebijakan;
3. evaluasi (*evaluation*), yaitu melibatkan hasil informasi mengenai makna kebijakan masa lalu dan masa depan;
4. rekomendasi (*recommendation*), yaitu menyajikan preskripsi yang memungkinkan menghasilkan informasi mengenai kemungkinan cara bertindak pada masa depan yang akan membawa akibat yang bernilai.

Bagan di bawah ini memperjelas prosedur analisis umum yang berkaitan dengan metode-metode analisis kebijaksanaan serta hubungan hierarkisnya sebagai *policy frame work* dalam proses analisis kebijakan.



Siagian (1994: 148) menyatakan bahwa semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisien, efektivitas, dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang sehat.

Rangkuti (1997: 14) menyatakan bahwa dalam proses analisis kebijaksanaan, yang penting adalah memahami seluruh informasi yang terdapat pada suatu kasus, menganalisis situasi untuk mengetahui *issue* yang terjadi, dan memutuskan tindakan yang harus segera dilakukan untuk memecahkan masalah. Memecahkan masalah publik mensyaratkan adanya proses perumusan dan penetapan kebijakan karena masalah politik tidak bisa diatasi secara perseorangan.

Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya (1996: 100-103) mengemukakan bahwa langkah-langkah pokok dalam melakukan analisis kebijaksanaan, dapat disederhanakan sebagai berikut:

1. pengkajian persoalan;
2. penentuan tujuan;
3. perumusan alternatif;
4. penyusunan model;
5. penentuan kriteria;
6. penilaian alternatif;
7. perumusan rekomendasi.

Menurut Silalahi (1989: 148), hal penting yang esensial dalam hal membahas kebijakan publik adalah usaha untuk melaksanakan kebijakan publik. Implementasi kebijakan, merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan tanpa pelaksanaan, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan itu akan sia-sia. Ini berarti pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam pembahasan kebijakan publik (*public policy*).

B. Model-model Kebijakan Publik

Administrasi negara saat ini mempunyai arti lebih dari sekadar pengertiannya yang tradisional. Para ahli administrasi negara telah meletakkan fungsi perumusan kebijakan negara sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara. Oleh karena itu, bidang kajian yang menjadi perhatian utama dari administrasi negara adalah kebijakan publik. Bidang kajian ini sangat penting bagi administrasi negara. Selain dapat menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu-isu masyarakat, kebijakan publik dapat pula digunakan untuk mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi pemerintah.

Untuk lebih memahami kebijakan, ada baiknya kita mengenal terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan model kebijakan. Dunn (1999: 232-233) mengemukakan bahwa model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu. Model kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan matematika. Lebih lanjut, Dunn (1999: 233) menjelaskan bahwa model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah dengan mengurangi kompleksitas.

Dalam bagian lainnya, Dunn (1999: 233) menegaskan bahwa model kebijakan mempunyai beberapa manfaat, yaitu membantu membedakan hal-hal yang esensial dan yang tidak esensial dari situasi masalah mempertegas hubungan di antara faktor-faktor variabel-variabel membantu serta memprediksikan konsekuensi-konsekuensi dan pilihan-pilihan kebijakan.

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikontraskan dari berbagai dimensi, dari yang paling penting di antaranya membantu membedakan tujuan, bentuk ekspresi, dan fungsi metodologis dari model. Dunn (1999: 234-241) mengemukakan model-model kebijakan sebagai berikut.

1. *Model deskriptif*: Tujuannya adalah menjelaskan dan/atau memprediksikan sebab dan konsekuensi dari pilihan-pilihan kebijakan. Model ini digunakan untuk memantau hasil dari aksi-aksi kebijakan.
2. *Model normatif*: Tujuan model ini bukan hanya untuk menjelaskan dan/atau memprediksi, tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas (nilai). Model ini tidak hanya berguna dalam memperkirakan nilai-nilai masa lalu, masa kini, dan masa yang akan datang dari variabel-variabel hasil, tetapi juga dalam mengoptimalkan pencapaian suatu nilai.
3. *Model verbal*: Model ini diekspresikan dalam bahasan sehari-hari, bukannya bahasa logika simbol dari matematika seperti bagian dari model-model. Penggunaan model verbal bersandar pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi. Penilaian nalar mengharamkan kebijakan, bukan dalam bentuk nilai-nilai antik pasti.
4. *Model simbolis* : Model ini menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan di antara variabel-variabel kunci yang dipercaya merupakan ciri suatu masalah. Prediksi/solusi yang optimal diperoleh dengan meminjam metode-metode matematika, statistika, dan logika. Model ini sulit dikomunikasikan, bahkan sering menimbulkan kesalahpahaman.

5. *Model prosedural*: Model ini menampilkan hubungan yang dinamis di antara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan menyimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin. Prosedur simulasi dan penelitian pada umumnya diperoleh dengan bantuan komputer, yang dipogram untuk menghasilkan prediksi-prediksi alternatif dari asumsi yang berbeda.
6. *Model pengganti dan prespektif*: Model pengganti diasumsikan sebagai pengganti dari masalah-masalah substantif, yang dimulai dari asumsi bahwa masalah formal adalah representasi yang sah dari masalah substantif. Model prespektif digunakan untuk merumuskan masalah substantif, yang didasarkan pada asumsi bahwa masalah formal tidak pernah sepenuhnya mewakili secara sah masalah substantif.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa model-model kebijakan adalah penyederhanaan representasi aspek-aspek kondisi masalah yang terseleksi. Penggunaannya bukan masalah pilihan, melainkan secara selektif menyederhanakan situasi dan kondisi masalah. Model tidak dapat membedakan antara pertanyaan yang penting dan tidak penting, juga tidak dapat menjelaskan, memprediksi, mengevaluasi atau membuat rekomendasi karena penilaian berada di luar model dan bukan bagiannya.

Dimensi-dimensi yang paling penting dari model-model kebijakan adalah tujuan (deskriptif lawan normatif), bentuk ekspresi (verbal, simbolis, prosedural), dan asumsi-asumsi metodologis (pengganti lawan prespektif). Model-model kebijakan merupakan prespektif dan bukan pengganti, penggunaannya sebagai pengganti meningkatkan probabilitas dalam usaha untuk memecahkan masalah-masalah yang rumit.

Singadilaga (2001: 4) menjelaskan bahwa semua hal di atas bergantung pada sistem politik, pemerintahan, dan ekonomi, dan jenis kebijakan serta bentuk organisasi pengambil keputusan. Artinya, jika keputusan diambil oleh aparatur publik pada hierarki organisasi dan kewenangan tertentu, dengan diterbitkannya keputusan berarti adanya kekuatan mengikat terhadap objek dan subjek kebijakan tersebut untuk menaatinya.

Dalam realitasnya, pembuat kebijakan publik cenderung mengalami kesulitan dalam memutuskan suatu kebijakan publik dikarenakan luasnya cakupan kebijakan tersebut. Dari ruang lingkup dan luasnya cakupan kebijakan publik yang merupakan ilmu yang multidisiplin dan berdimensi luas, kebijakan mempunyai dua aspek pokok berikut.

1. Kebijakan merupakan praktika sosial, dan bukan faktor yang tunggal atau terisolasi. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan digunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kejadian semacam ini tumbuh dalam praktik kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi, dan asing bagi masyarakat.
2. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan, baik untuk mendamaikan masalah dari pihak-pihak yang konflik ataupun untuk menciptakan dorongan bagi tindakan bersama pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan, tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian, jika ada pihak-pihak yang konflik, usaha untuk mengatasinya, antara lain dengan dihasilkannya suatu kebijakan. Selain itu, jika terjadi beberapa pihak yang bersama-sama ikut menentukan tujuan yang ingin dicapai bersama, tetapi dalam perjalanannya, ada pihak-pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak sama dan tidak rasional, diciptakan suatu tindakan yang berupa kebijakan yang dapat mendorong agar diciptakan situasi yang rasional. Kebijakan semacam ini merupakan dorongan atau kekuatan bagi pihak-pihak yang sudah sepakat menentukan tujuan bersama tersebut untuk bersama-sama bekerja secara rasional. Dari dua aspek pokok tersebut, disimpulkan bahwa kebijakan di satu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, dan di pihak lain kebijakan merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

Secara tegas, Dunn (dalam Singadilaga, 2001: 5) mengemukakan sistem kebijakan sebagai *the institutional pattern white in which policies are made, involves interrelationships among*

three elements: public policies, policy stake holders, and policy environments". Dengan demikian, sistem kebijakan terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut:

1. kebijakan publik (*public policy*),
2. pelaku kebijakan (*policy stakeholders*):
3. lingkungan kebijakan (*policy environment*).

C. Analisis Kebijakan Publik

Tujuan analisis kebijakan adalah menyediakan para pengambil keputusan suatu informasi yang dapat digunakan untuk menguji pertimbangan-pertimbangan yang mendasari setiap pemecahan masalah-masalah praktis (Dunn, 1998: 7). Analisis kebijakan pada hakikatnya merupakan suatu kegiatan yang bersifat perspektif dan deskriptif. Sebagai kegiatan yang bersifat perspektif, analisis kebijakan seharusnya mampu untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang timbul. Sementara itu, sebagai kegiatan yang bersifat deskriptif, analisis kebijakan hanya dimaksudkan untuk menggambarkan keadaan masalah, letak masalah, jumlah kadar keparahan masalah, penyebab timbulnya masalah, dan akibat masalah terhadap masyarakat (Wahab, 1997: 3).

Analisis kebijakan telah mengalami suatu evolusi, seperti dikemukakan oleh Dunn bahwa evolusi analisis kebijakan umumnya mengikuti perubahan dalam masyarakat. Contoh yang mengalami perubahan besar adalah:

1. pertumbuhan daerah di pemukiman urban di Mesopotania, kemudian di India, Cina, dan Yunani. Pada abad pertengahan, penduduk kota menjadi lebih kompleks dengan adanya diferensiasi dan spesialisasi peran-peran analisis kebijakan, khususnya dalam bidang keuangan, perang, dan hukum;
2. perubahan dalam pengembangan pengetahuan. Perubahan ini sangat relevan dengan kebijakan yang terjadi sebagai hasil dari Revolusi Industri, yang diikuti dengan pertumbuhan stabilisasi politik di tengah kekacauan sosial. Abad ke-20 merupakan awal mulanya analisis kebijakan tumbuh, sebagai jawaban atas kekuatan ekonomi dan perang, dan sebagai reaksi atas pertumbuhan dramatis dari pemerintah. Setelah Perang Dunia

Kedua, tempat perkembangan masyarakat pascaindustri yang kelas profesional teknis yang berpendidikan mencapai posisi terkemuka, yang sebelumnya tidak terbayangkan (Dunn, 1998: 36).

Meskipun terdapat kontroversi, sudah jelas bahwa hakikat masyarakat masa kini dan masalahnya telah mengalami perubahan yang dramatis. Usaha-usaha untuk membangun prosedur-prosedur yang baru dan lebih baik untuk menghasilkan informasi yang dapat memberi sumbangan dalam pemecahan masalah publik bukan tugas ilmiah atau intelektual yang sederhana, tetapi pada dasarnya, bersifat politis. Analisis kebijakan diletakkan dalam proses politik yang mencerminkan nilai dari berbagai kelompok masyarakat yang berbeda menurut visinya dalam memperbaiki kehidupan sosial.

Dalam menganalisis studi kebijakan publik, sangat dibutuhkan suatu pengetahuan tentang dasar dan analisis dalam pembuatan kebijakan. Model suatu kebijakan publik merupakan landasan yang dapat dijadikan sebagai dasar dari kebijakan-kebijakan yang akan diambil untuk mengatasi permasalahan dalam proses pembangunan. Beberapa model yang dapat dijadikan kriteria untuk implementasi kebijakan publik (Dye, 1987: 19-45).

1. Model Elite (Kebijakan sebagai Preferensi Elite)

Istilah elite menurut kamus adalah bagian yang terpilih atau tersaring. Jika ditetapkan dalam kehidupan kelompok, elite adalah bagian yang unggul secara sosial dari suatu masyarakat. Jika diterapkan dalam kehidupan politik, elite adalah bagian atau kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa. Jika dalam suatu masyarakat, semua bagian atau kelompok secara bersama-sama berkuasa, seperti dalam demokrasi langsung dan dalam prinsip-prinsip kebersamaan dan kebulatan suara, tidak ada elite yang berkuasa atau tidak ada *political elite*.

Kebijakan publik dalam model elite ini dapat dikemukakan sebagai pilihan dan nilai-nilai elite yang berkuasa. Walaupun sering dikemukakan oleh tokoh-tokoh elite itu bahwa kebijakan publik yang dianut merefleksi dari tuntutan-tuntutan rakyat banyak, hal tersebut tampaknya lebih memancarkan sebagai mitos dibandingkan dari kenyataan yang sesungguhnya.

Teori model elite menyarankan bahwa rakyat dalam hubungan dengan kebijakan publik hendaknya dibuat apatis atau miskin akan informasi. Elite secara pasti lebih banyak dan sering membentuk opini masyarakat dalam persoalan-persoalan kebijakan, dibandingkan dengan massa yang membentuk opini elite. Dengan demikian, kebijakan publik merupakan hasil pilihan atau keinginan elite. Pejabat-pejabat pemerintah, administrator-administrator, dan birokrat hanya melaksanakan kebijakan yang telah dibuat elite tersebut. Kebijakan mengalir dari elite ke massa melalui administrator-administrator tersebut. Bukan sebaliknya berasal dari tuntutan-tuntutan masyarakat.

Teori model elite secara singkat, dapat dirumuskan sebagai berikut.

- a. Masyarakat dalam suatu negara tertentu dibagi atas dua bagian, yakni bagian yang mempunyai kekuasaan, dan bagian yang tidak mempunyai kekuasaan. Bagian masyarakat yang mempunyai kekuasaan ini jumlahnya sedikit, sedangkan masyarakat tidak mempunyai kekuasaan jumlahnya banyak. Dengan demikian, hanya sejumlah kecil dari bagian masyarakat tersebut yang mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat banyak. Adapun massa tidak ikut berperan serta memutuskan kebijakan publik.
- b. Sekelompok kecil atau beberapa orang yang memerintah bukan mewakili secara tipikal dari massa yang diperintah. Kebijakan mengalir dari kehendak elite melalui para pejabat dan administrator yang melaksanakan kebijakan tersebut dengan sasaran rakyat banyak. Rakyat banyak menjadi objek dari keinginan-keinginan elite.
- c. Untuk mencapai stabilitas dan menghindari adanya revolusi, gerakan-gerakan nonelite yang membahayakan posisi elite harus dikendalikan secara kontinu. Hanya nonelite yang mau menerima konsensus dasar dari elite yang diperkenankan masuk lingkaran pemerintah elite.
- d. Elite membagi konsensus atas nama nilai-nilai dasar dari suatu sistem sosial yang ada dan perlindungan dari sistem tersebut. Di Amerika, dasar dari konsensus elite adalah dihargainya milik pribadi, adanya batas-batas pemerintah, dan

kemerdekaan pribadi. Di Indonesia, dasar konsensus elite adalah falsafah dan dasar negara Pancasila, yang akhir-akhir ini dikenal dengan asas tunggal Pancasila.

- e. Kebijakan publik bukan merefleksi dari tuntutan-tuntutan masyarakat pada umumnya, melainkan agak menonjolkan nilai-nilai kepentingan sekelompok orang yang berkuasa (elite). Perubahan-perubahan dalam kebijakan publik lebih bersifat tambal sulam (*incremental*) daripada bersifat revolusioner.
- f. Elite yang aktif adalah relatif kecil menjadi sasaran dari pengaruh langsung massa yang apatis. Elite lebih banyak memengaruhi massa daripada mempengaruhi elite.

2. Model Kelompok (Kebijakan sebagai Keseimbangan Kelompok)

Teori kelompok mulai dari ungkapan bahwa interaksi di antara kelompok adalah fakta sentral dari politik dan kebijakan publik. Individu dengan kepentingan-kepentingan mengikat bersama-sama, baik formal maupun tidak formal, menekankan tuntutan-tuntutan pada pemerintah. Suatu kelompok berkepentingan adalah kelompok yang ikut membagi sikap dengan mengajukan tuntutan-tuntutan tertentu atas kelompok lainnya dalam suatu masyarakat.

Menurut model ini, kebijakan publik pada saat tertentu dan kapan pun senantiasa merupakan usaha yang menjaga keseimbangan yang dicapai di dalam kelompok yang sedang berjuang. Keseimbangan ini ditentukan oleh pengaruh relatif dari kelompok yang berkepentingan. Pengaruh dari setiap kelompok diharapkan dapat berubah-ubah sesuai dengan arah perubahan dalam kebijakan publik. Kebijakan akan bergerak ke arah yang dikehendaki oleh kelompok yang mendapatkan pengaruh, dan akan menjauh dari keinginan kelompok yang kehilangan pengaruh. Pengaruh dari kelompok-kelompok kepentingan tersebut sebenarnya ditentukan oleh:

1. jumlah keanggotaannya,
2. kesejahteraannya,
3. kekuatan organisasinya,
4. kepemimpinannya,
5. akses-akses terhadap pembuatan keputusan,
6. kohesif ke dalam organisasinya.

Model kelompok berusaha menerangkan semua aktivitas politik yang bermanfaat dalam hubungannya dengan perjuangan kelompok. Pembuat keputusan dipandang secara ejek menanggapi tekanan-tekanan kelompok dengan cara *bergaining*, negosiasi, dan kompromi dari tuntutan-tuntutan yang bersaing di antara kelompok-kelompok yang berpengaruh.

3. Model Kelembagaan (Institution Model) Kebijakan sebagai Hasil dari Lembaga

Struktur dan lembaga-lembaga pemerintah telah lama menjadi pusat perhatian dari ilmu politik. Secara tradisional, ilmu politik dirumuskan sebagai studi tentang lembaga-lembaga pemerintahan. Kegiatan-kegiatan politik pada umumnya berpusat di sekitar lembaga-lembaga pemerintahan tersebut, seperti parlemen, kepresidenan, badan kehakiman, pemerintah daerah, partai politik, dan sebagainya. Kebijakan publik ditentukan, dilaksanakan, dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga-lembaga pemerintahan tersebut.

Hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintahan sangat erat. Suatu program yang bersumber dari kebijakan publik dapat ditindaklanjuti dan dilaksanakan oleh beberapa lembaga pemerintah. Ada tiga karakteristik dari lembaga pemerintah untuk menindaklanjuti kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

- a. Pemerintah dapat meminjamkan legitimasi kebijakan kepada lembaga-lembaga yang terkait. Kebijakan-kebijakan pemerintah pada umumnya dipandang sebagai kewajiban sah yang harus dipatuhi oleh semua warga negara. Rakyat boleh memandang kebijakan dari kelompok lain, misalnya perusahaan, organisasi profesi, majelis ulama, yayasan sosial, dan sebagainya, sebagai hal yang sangat penting, bahkan bisa mengikatnya. Akan tetapi, hanya kebijakan pemerintah yang mampu melibatkan semua warga negara untuk mematuhi sebagai kewajiban yang legal.
- b. Kebijakan-kebijakan pemerintah melibatkan universitas. Hanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang mampu memasuki dan menjangkau semua rakyat dalam masyarakat. Tidak mudah

kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah. Kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi lain yang disebut di atas, hanya mampu meraih sebagian saja dari masyarakat.

- c. Pemerintah memonopoli paksaan dalam masyarakat. Hanya pemerintah yang bisa mengabsahkan tindakan untuk memenjarakan seorang yang melawan kebijakannya. Sanksi yang akan diberikan organisasi-organisasi lain dalam masyarakat sangat terbatas. Pemerintah mempunyai kemampuan memonopoli paksaan untuk memaksakan loyalitas dari semua rakyatnya, dan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengatur seluruh masyarakat. Selain itu, pemerintah berhak memonopoli penggunaan legitimasi untuk memaksakan dan mendorong individu-individu dan kelompok bekerja sesuai pilihan yang ditegaskan dalam kebijakan.

4. Model Proses (Kebijakan sebagai Suatu Aktivitas Politik)

Proses politik dan perilaku telah lama menjadi pusat perhatian ilmu politik pada beberapa dasawarsa belakangan ini. Perilaku politik yang tergolong modern sejak Perang Dunia Kedua telah mempelajari aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh para pemilih, kelompok-kelompok berkepentingan, pembuat undang-undang, presiden, birokrat, badan-badan peradilan, dan pelaku-pelaku politik lainnya. Salah satu tujuan utama yang diinginkan adalah menemukan suatu pola aktivitas atau proses yang mudah diidentifikasi. Ilmuwan politik telah mencoba mengelompokkan berbagai aktivitas menurut hubungannya dengan kebijakan publik. Hasilnya adalah adanya serangkaian proses kebijakan yang biasanya mengikuti pola umum sebagai berikut:

- a. identifikasi persoalan-persoalan,
- b. perumusan usul-usul kebijakan,
- c. pengesahan kebijakan,
- d. pelaksanaan kebijakan,
- e. evaluasi kebijakan.

Dengan demikian, kebijakan publik dilihat dan model proses ini merupakan suatu rangkaian kegiatan politik, mulai identifikasi masalah, perumusan, pengesahan, pelaksanaan, hingga evaluasi.

Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan kegiatan yang dilakukan di dalam menghasilkan kebijakan publik. Model ini kurang memerhatikan isi substansi dari kebijakan yang bakal dibuat. Sebagian ahli mengatakan bahwa pandangan-pandangan model proses ini terlalu sempit dibandingkan model lain. Walaupun dikatakan sempit, model ini mempunyai kegunaan yang besar untuk mengetahui dan memahami berbagai kegiatan yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.

5. Model Rationalism (Kebijakan sebagai Pencapaian Tujuan yang Efisien)

Suatu kebijakan yang rasional adalah kebijakan yang dirancang secara tepat untuk memaksimalkan "hasil nilai bersih". Dengan hasil bersih ini dimaksudkan bahwa semua nilai yang bergayutan di dalam masyarakat dapat diketahui, dan setiap pengorbanan di dalam satu atau lebih nilai yang dikehendaki oleh kebijakan lebih besar dibandingkan dengan kompensasi pencapaian nilai-nilai lainnya. Pengertian rasionalitas ini dipakai silih berganti dengan pengertian efisien. Dengan demikian, suatu kebijakan dikatakan rasional jika kebijakan tersebut tergolong efisien. Hal ini berarti rasio antara nilai-nilai yang dicapai dan nilai-nilai yang dikorbankan adalah positif dan lebih tinggi jika dibandingkan dengan alternatif kebijakan lainnya. Orang seharusnya tidak dianggap efisien hanya dalam pemikiran kerangka uang rupiah yang sempit, yang mengorbankan nilai-nilai sosial dasar untuk penghematan rupiah tersebut. Pemikiran tentang efisiensi di sini termasuk kalkulasi mengenai semua nilai-nilai sosial, politik, dan ekonomi yang dikorbankan atau dicapai oleh kebijakan publik dan bukan semata-mata diukur oleh rupiah atau dolar.

Untuk memilih kebijakan yang rasional, pembuat kebijakan harus:

1. mengetahui semua pilihan nilai-nilai dalam masyarakat dan tekanan kecenderungannya,
2. mengetahui semua pilihan atau alternatif kebijakan yang tersedia,
3. mengetahui semua konsekuensi dari setiap pilihan-pilihan kebijakan,
4. memperhitungkan rasio yang dicapai bagi setiap nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif kebijakan,
5. memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Kebijakan yang rasional merupakan pilihan nilai-nilai yang terdapat dalam suatu masyarakat secara keseluruhan. Hal ini berarti tidak cukup hanya mengetahui dan menimbang nilai-nilai dari beberapa kelompok dan tidak mau mengetahui nilai kelompok lain. Rasionalitas harus mempunyai pengertian yang lengkap mengenai nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, pembuatan kebijakan yang rasional memerlukan adanya informasi tentang pilihan-pilihan kebijakan, kemampuan prediktif untuk mengetahui secara tepat akibat-akibat dari pilihan-pilihan kebijakan tersebut, dan kecerdasan untuk menghitung secara tepat perimbangan antara biaya dan keuntungan dan yang terakhir pembuatan kebijakan yang rasional memerlukan suatu sistem pembuatan keputusan yang mampu mempermudah tercapainya rasionalitas dalam perumusan keputusan atau kebijakan.

6. Model Incrementalism (Kebijakan sebagai Kelanjutan Masa Lalu)

Pandangan *incrementalism* di dalam kebijakan publik ialah menekankan kelanjutan dari kegiatan pemerintah pada masa lalu dengan sedikit mengadakan perubahan. Ahli ilmu politik Lindblom yang pertama kali mengemukakan model *incremental* ini di dalam serangkaian kritiknya terhadap model pembuatan keputusan yang rasional. Menurut Lindblom, pembuat keputusan tidak mau melakukan peninjauan secara ekek dari seluruh kebijakan yang telah dibuatnya. Demikian pula, tidak mau melakukan identifikasi tujuan sosial, meneliti untung rugi dari alternatif-alternatif kebijakan yang dipergunakan untuk mencapai tujuan sosial tersebut, mengklarifikasi preferensi bagi setiap alternatif dalam hubungannya dengan perhitungan untung rugi, dan menyeleksi informasi-informasi yang relevan. Sementara itu, hambatan waktu, kecermatan dan biaya dapat mencegah pembuat kebijakan mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan dan konsekuensinya. Adapun hambatan politik dapat menghalangi terciptanya tujuan sosial yang jelas dan perhitungan yang cermat atas perbandingan antara biaya yang dikeluarkan dan keuntungan yang diperoleh. Model *incremental* memperkenalkan kebiasaan yang tidak praktis

dari pembuatan kebijakan yang mempergunakan cara komprehensif yang rasional. Model ini berusaha menjelaskan proses pengambilan keputusan yang lebih bersifat konservatif.

Dasar pemikiran dalam menciptakan program kebijakan dan pembiayaan dalam model *incrementalism* sangat bersifat konservatif. Perhatian dalam pembuatan program yang baru dipusatkan untuk menambah, mengurangi, dan menyempurnakan program-program yang telah ada. Pembuat kebijakan pada umumnya menerima keabsahan dari program-program yang telah ditetapkan dan menyetujui untuk melanjutkan kebijakan-kebijakan yang sudah ada sebelumnya.

Ada beberapa alasan mengapa pembuatan kebijakan lebih bersifat incrementalistis, yaitu sebagai berikut.

- a. Pembuat kebijakan tidak mempunyai waktu dan kecerdasan serta biaya untuk melakukan penelitian dari semua kemungkinan alternatif terhadap kebijakan yang ada. Waktunya banyak disita untuk memecahkan masalah-masalah rutin dan kegiatan-kegiatan lainnya, sehingga usaha mengadakan penelitian untuk merancang kebijakan baru yang bisa mengganti kebijakan yang mendahuluinya tidak sempat dilakukan. Hal ini dipengaruhi oleh kecerdasan, kemampuan, keterampilan yang tidak mampu menjangkau untuk mengadakan penggantian dari kebijakan yang telah ada. Teknik dan informasi yang tidak tersedia, kecakapan dan keterampilan yang tidak memadai, sehingga keadaan status quo dipertahankan, atau paling sedikit, dengan melakukan perubahan. Selain itu, biaya untuk mengumpulkan informasi terlalu besar. Pembuat kebijakan tidak mempunyai kemampuan untuk menghitung secara rasional untung rugi dari setiap alternatif kebijakan. Dengan demikian, suatu kebijakan yang diharapkan rasional, berbalik menjadi tidak rasional jika waktu, kecerdasan, keterampilan, dan biaya untuk mengembangkan suatu kebijakan yang rasional tidak memadai.
- b. Para pembuat kebijakan menerima keabsahan dan kebijakan sebelumnya karena ketidakpastian akibat-akibat yang dapat ditimbulkan dari kebijakan yang baru atau yang sama sekali

berbeda dari yang mendahuluinya. Usaha mempertahankan program yang ada lebih selamat dan menguntungkan dibandingkan dengan membuat kebijakan atau program baru yang akibat-akibatnya tidak bisa diramalkan. Dalam keadaan yang tidak menentu tersebut, pembuat kebijakan lebih baik untuk melanjutkan kebijakan atau program-program yang lalu.

- c. Adanya tabungan-tabungan yang menarik dalam program-program yang ada dapat menghalangi perubahan yang benar-benar radikal. Tabungan-tabungan tersebut mungkin berupa uang, gedung atau perangkat keras lainnya. Dapat pula berupa tindakan-tindakan psikologis, praktika administratif, atau struktur organisasi.
- d. *Inkrementalism* merupakan tindakan politik yang tepat. Persetujuan dalam proses pembuatan kebijakan akan menjadi lebih mudah jika hal-hal yang dipersoalkan mengenai kenaikan atau penurunan anggaran, atau hanya penyempurnaan kebijakan yang telah ada. Konflik akan meningkat jika pembuatan keputusan dipusatkan pada kebijakan utama untuk mengubah hal-hal yang melibatkan keuntungan dan kerugian besar atau dapat pula berupa keputusan kebijakan yang berada pada alternatif, ya dan tidak. Karena pembuat kebijakan menginginkan turunnnya ketegangan politik yang timbul tiap tahun dalam penyusunan program-program kebijakan baru, ia harus menghindari tindakan perubahan yang radikal. Itulah sebabnya, kemenangan kebijakan lama dilanjutkan untuk masa-masa yang akan datang. Dengan demikian, *incrementalism* merupakan usaha yang sangat penting untuk menurunkan tegangan konflik, memelihara kestabilan, dan melindungi sistem politik itu sendiri.

7. Model Sistem (Kebijakan sebagai Hasil dari Suatu Sistem)

Cara lain untuk melihat dan memahami kebijakan publik ialah dengan melakukan analisis pada setiap bagian yang merupakan jawaban dari sistem politik atas desakan-desakan yang diterima dari lingkungannya. Desakan atau tekanan dari lingkungan tersebut yang memengaruhi sistem politik dipandang sebagai suatu masukan. Lingkungan adalah setiap kondisi atau situasi tertentu

yang dirumuskan sebagai suatu sistem politik. Sistem politik saling ketergantungan antara struktur dan proses suatu kelompok yang berfungsi mengalokasi nilai-nilai yang otoritatif untuk suatu masyarakat. Adapun hasil atau output dari suatu sistem politik adalah alokasi nilai-nilai yang otoritatif dari suatu sistem, dan alokasi-alokasi ini dinyatakan sebagai kebijakan.

Model sistem berusaha menggambarkan kebijakan publik sebagai hasil dari suatu sistem politik. Pada konsep sistem terkandung di dalamnya serangkaian institusi dalam masyarakat dan aktivitasnya yang mudah diidentifikasi. Lembaga-lembaga ini melakukan fungsi transformasi dari beberapa tuntutan ke dalam keputusan yang otoritatif. Usaha transformasi ini membutuhkan dukungan seluruh masyarakat. Terkandung pula, dalam konsep sistem unsur-unsur sistem yang saling berhubungan, terdapat respons dari kekuatan-kekuatan yang ada dalam lingkungannya. Hal tersebut dilakukan untuk melindungi dirinya. Masukan yang diterima oleh sistem politik dapat berbentuk tuntutan atau dukungan. Tuntutan-tuntutan terjadi ketika individu atau kelompok menanggapi dan memengaruhi keadaan nyata dari lingkungannya. Respons ini diusahakan agar memengaruhi kebijakan publik. Adapun dukungan terjadi ketika individu atau kelompok menerima hasil-hasil dari suatu kesepakatan.

Setiap sistem pada hakikatnya menyerap berbagai tuntutan, antara lain berupa konflik. Agar mampu mentransformasikan tuntutan-tuntutan ini menjadi kenyataan berupa hasil dari kebijakan publik, tuntutan-tuntutan tersebut harus diatur dalam kesepakatan tuntutan kelompok politik. Hasil dari kebijakan publik tersebut dapat memengaruhi untuk melakukan penyempurnaan dalam lingkungan dan tuntutan-tuntutan baru yang kemungkinan bisa timbul. Demikian pula, kemungkinan bisa memengaruhi sifat-sifat dari sistem politik. Sehubungan dengan ini, suatu sistem dapat melindungi dirinya dengan cara:

1. menghasilkan hasil-hasil yang dapat memuaskan,
2. menggantungkan pada akar-akar yang telah mengikat secara mendalam dalam sistem tersebut,
3. menggunakan pemaksaan.

D. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, Wahab (1997: 59) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan

Secara umum, implementasi menghubungkan tujuan-tujuan kebijakan terhadap hasil-hasil kegiatan pemerintah. Ketidakterhasilan implementasi suatu kebijakan disebabkan keterbatasan sumber daya manusia, struktur organisasi yang kurang memadai, dan koordinasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mendapat perhatian khusus dari para ahli sehingga merupakan bagian dari bidang kajian kebijakan publik.

Pengertian implementasi kebijakan secara sederhana dirumuskan oleh Wahab (1997: 64) sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Selanjutnya, Wahab juga mengemukakan beberapa pandangan dari Pressman dan Wildavsky yang menyatakan bahwa kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan. Oleh karena itu, kajian implementasi kebijakan perlu mendapat perhatian yang saksama.

Suatu kebijakan yang sudah dibuat tentu harus diimplementasikan, yang dalam kenyataannya, masih mengalami berbagai kendala. Masalah yang dihadapi sering tidak dapat diidentifikasi dengan benar, sehingga mengakibatkan implementasi suatu kebijakan mengalami kegagalan. Untuk menghindari hal tersebut, diperlukan analisis kebijakan untuk merumuskan suatu kebijakan. Pengertian analisis kebijakan dikemukakan oleh Dunn (1981: 35) sebagai *"Policy analysis is an applied social science discipline which uses multiple methods of inquiry and argument to produce and transform policy relevant information that may be utilized in political setting to resolve problems."*

Bagaimanapun baiknya kebijakan, apabila tidak diikuti oleh implementasi, tidak akan menghasilkan tujuan yang diharapkan karena tidak akan berpengaruh apa pun terhadap permasalahan yang dihadapi. Udoji (dalam Wahab, 1997: 59) mengemukakan bahwa, *"The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented."* Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekadar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Salah satu alasan yang dapat diberikan mengapa implementasi kebijakan merupakan batu sandungan dalam mewujudkan efektivitas organisasi birokrasi, adalah birokrasi pemerintah belum merupakan kesatuan yang efektif, efisien, dan berorientasi pada tujuan (Solichin, 1990: 150).

Pemasalahan yang menyangkut implementasi (pelaksanaan) kebijakan publik (*public policy*) sekalipun sering dibicarakan, sangat jarang dipelajari dan diteliti. Implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) sesungguhnya berusaha untuk memahami, apa yang sedang terjadi. Oleh karena itu, untuk memperoleh pemahaman tentang implementasi kebijakan publik, kita seharusnya tidak hanya menyoroiti perilaku dari lembaga administrasi publik atau benda-benda publik yang bertanggung jawab atas sesuatu program berkat pelaksanaannya, tetapi juga perlu mencermati berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung berpengaruh terhadap perilaku, yang terlibat dalam suatu program dan keluarnya suatu kebijakan publik.

Menurut Cleaves (dalam Solichin, 1990: 281), implementasi kebijakan dianggap sebagai proses tindakan administrasi dan politik (*a proces of moving to ward a policy objective by mean administrative and political steps*). Grindle (dalam Solichin, 1990: 45) menyebutkan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekadar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Secara lebih terperinci, Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 1997: 68) merumuskan implementasi kebijakan sebagai berikut, *"Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decisions identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and, in a variety of ways 'structures' the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impact-both intended and unintended-of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and, finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute."*

Penjelasan di atas mengandung pengertian bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan/instansi pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata, baik yang dikehendaki atau yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan sebagaimana yang dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.

Lebih lanjut, Mazmanian dan Sabister (dalam Solichin, 1990: 51) menyebutkan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan badan peradilan lainnya. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, serta menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Selain itu, Mazmanian dan Sabatier mengemukakan (Wahab, 1990: 123) bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa-apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik menyangkut usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Dalam tingkat operasional, sering terdapat anggapan bahwa jika suatu ketika pemerintah membuat kebijakan tertentu, kebijakan tersebut dengan sendirinya akan dapat dilaksanakan dan hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Pandangan demikian tidak seluruhnya betul karena di negara-negara dunia ketiga, menurut Smith (dalam Solichin, 1990: 100), implementasi kebijakan publik, justru merupakan batu sandungan terberat dan serius bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan pembangunan di bidang sosial dan ekonomi.

Pemerintah boleh jadi mempunyai sejumlah kebijakan, beserta tujuan pembangunannya yang layak dipuji, misalnya yang bersangkutan-paut dengan pertumbuhan ekonomi, pangkat, keadilan, pemerataan pendapatan atau kepedulian terhadap kebutuhan orang miskin. Dalam menerjemahkan kebijakan-kebijakan tersebut, dalam bentuk program dan proyek, pada saat tingkat implementasi terdapat sandungan yang berat.

Dalam membahas kebijakan publik, hal penting, esensial adalah usaha untuk melaksanakan kebijakan publik (Silalahi, 1989: 148). Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu pelaksanaan, suatu kebijakan yang telah dirumuskan itu, akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah, pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam pembahasan kebijakan publik. Jones (dalam Silalahi, 1989: 150) mengemukakan bahwa dalam membahas implementasi kebijakan terdapat dua aktor yang terlibat, yaitu:

1. Beberapa orang di luar birokrat-birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi, seperti legislater, hakim, dan lain-lain.

2. Birokrat-birokrat itu yang terlibat dalam aktivitas fungsional, di samping implementasi.

Proses implementasi dirumuskan oleh Meter dan Horn seperti yang diungkapkan Wahab (1997) sebagai "*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions*". Dengan kata lain, proses implementasi dirumuskan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan, baik oleh individu/pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut pula jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung maupun tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat (*stake holders*), dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*).

Makna implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian implementasi kebijakan menyangkut kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup, baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Pada sisi yang lain, implementasi kebijakan merupakan upaya untuk mencapai tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu yang tertentu pula. Dengan demikian, yang diperlukan dalam implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan, seperti tindakan yang sah atau implementasi rencana peruntukkan. Aspek teknik atau manajemen (dalam suatu organisasi) merupakan sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang ditetapkan sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan (Sunggono, 1994: 137).

Dalam arti luas, Moekijat (1995: 5) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah sosioteknis untuk menghasilkan pemecahan-pemecahan yang lebih baik. Selain itu, menurut Moekijat (1995: 7), istilah analisis kebijakan diterapkan terhadap proses dan hasil kegiatan. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa analisis kebijakan bertujuan membantu para pengambil kebijakan publik memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi dan dapat diterapkan pada semua tahap kebijakan dimulai dari proses penyusunan kebijakan, implementasi, dan penilaian kebijakan.

Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya (1998: 99) mengemukakan dua hal yang esensial dalam analisis kebijakan, yaitu:

- a. penilaian untuk mendapatkan data dan informasi bertalian dengan persoalan yang dihadapi;
- b. mencari dan mengkaji berbagai alternatif pemecahan persoalan atau pencapaian tujuan. Keduanya dilakukan secara multidisipliner.

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan lanjutan dari proses perumusan kebijakan dan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. Menurut Wibawa (1994: 95), tahap kebijakan yang mengikuti rekomendasi kebijakan, setelah diputuskan/dibuatnya kebijakan berdasarkan rekomendasi tersebut adalah implementasi kebijakan. Kebijakan apabila tidak diikuti oleh implementasi, tidak akan menghasilkan tujuan yang diharapkan karena tidak akan berpengaruh terhadap permasalahan yang dihadapi.

Dengan menganalisis dampak kebijakan, akan diketahui efektivitas kebijakan sebagai bahan/masukan yang sangat berguna dalam memperbaiki kebijakan yang telah ada atau perumusan kebijakan baru. Implikasi (dampak) kebijakan menurut Islamy (1977: 115) adalah akibat dan konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijakan-kebijakan tersebut.

Penilaian kebijakan adalah langkah terakhir dari proses kebijakan. Penilaian kebijakan dapat mencakup isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan dampak kebijakan (Islamy, 1997: 112).

Mazmanian dan Sabastier (dalam Solichin, 1990: 67) mengemukakan bahwa peran penting dari analisis implementasi publik adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang memengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi antara lain:

- a. mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;
- b. kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi;
- c. pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Jones (1996: 295) menjelaskan bahwa masalah yang paling penting dalam pelaksanaan kebijakan adalah hal memindahkan suatu keputusan ke dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu. Cara yang dimaksud adalah apa yang dilakukan memiliki kemiripan nalar dengan keputusan tersebut, serta berfungsi dengan baik di dalam lingkup lembaganya. Hal terakhir mengandung pesan yang lebih jelas dibandingkan dengan kesulitan dalam menjembatani jurang pemisah antara keputusan kebijakan dan bidang kegiatan yang dikerjakan.

Kekurangan atau kesalahan suatu kebijakan biasanya akan diketahui setelah kebijakan itu dilaksanakan, begitu juga suksesnya pelaksanaan kebijakan dapat dilihat dari akibat yang ditimbulkan sebagai hasil pelaksanaan kebijakan. Islamy (1986: 107) mengemukakan bahwa suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota-anggota masyarakat bersesuaian dengan yang diinginkan oleh pemerintah atau negara.

Sunggono (1994: 137-139) mengemukakan bahwa proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik tersebut telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Berpihak pada sudut pandang demikian, studi tentang implementasi kebijakan publik menjadi semakin mendapatkan perhatiannya dengan mendasarkan

pada satu asumsi bahwa kegagalan program yang dilancarkan dengan hebat merupakan akibat langsung dari masalah-masalah yang timbul pada masa implementasi program-program tersebut.

Keadaan tersebut dapat terjadi karena proses implementasi kebijakan publik itu selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda di setiap tempat (organisasi), setiap organisasi bekerja dalam konteks sosial yang tidak sama sehingga memungkinkan terjadinya hubungan timbal balik atau interaksi yang saling memengaruhi di antaranya. Oleh karena itu, dalam setiap organisasi, terdapat kecenderungan (di antaranya para pelaksana) untuk “mengganti” tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, atau setidaknya, muncul tindakan aktor pelaksana yang menghasilkan keuntungan tertentu, namun berdampak menghambat tujuan (organisasi) yang telah ditetapkan sebelumnya.

Implementasi kebijakan publik pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintahan dalam berbagai jenjangnya hingga pemerintahan yang terendah. Di samping itu, setiap pelaksanaan kebijakan publik masih memerlukan pembentukan kebijakan dalam wujud peraturan perundang-undangan. Suatu proses implementasi kebijakan merupakan kebijakan publik.

Kegiatan dari suatu kelompok aksi yang ditujukan untuk mempercepat atau memperlambat (menghambat) pelaksanaan suatu kebijakan tertentu menjadi bagian dari proses implementasi, dan bukan dari implementasi itu sendiri. Secara skematis, proses implementasi kebijakan. Dalam implementasi, kebijakan publik biasanya terpaut oleh sejumlah aktor pelaksana dalam berbagai kedudukan. Para pelaksana kebijakan, mulai pejabat tingkat atas sampai petugas di lapangan memiliki peran yang berlainan. Pada sisi ini, Islamy (1997: 107) mengemukakan bahwa tugas dan kewajiban pejabat serta badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan, melainkan juga dalam implementasi kebijakan publik. Tidak ada satu pun yang lebih penting dari yang lain. Dalam kenyataannya, banyak pejabat dan badan pemerintah lebih dominan peranannya dalam perumusan kebijakan, dan kurang dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini akan berakibat kurang efektifnya pelaksanaan kebijakan publik tersebut.

Selain itu juga, pejabat dan badan-badan pemerintah masih lemah dalam menyebarluaskan kebijakan-kebijakan publik yang baru kepada masyarakat.

Menurut Wahab (1989: 125), keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan/mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya, keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.

Secara garis besar, dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi adalah membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan, sebagai hasil akhir (*outcome*) kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (Solichin, 1990: 123). Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran ke dalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang semuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan atau sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut. Lain halnya dengan pandangan Islamy (1994: 102) bahwa sekali usulan kebijakan telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, keputusan kebijakan itu telah siap diimplementasikan.

Studi implementasi kebijakan didasarkan pada pendekatan yang memusatkan perhatiannya pada kebijakan pemerintah sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan sasaran. Nakamura dan Smallwood (Wahab, 1999: 32) mengemukakan bahwa kebijakan pemerintah adalah serentetan instruksi atau perintah dari para pembuat kebijakan yang ditujukan kepada para pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan serta cara mencapai tujuan tersebut.

Sejalan dengan pendapat di atas, Santoso (1998: 5) menyatakan kebijakan pemerintah terdiri atas serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu dan juga petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan atau dekrit pemerintah.

Pusat perhatian kebijakan publik tidak hanya pada apa yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa yang tidak dilakukan pemerintah dan apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah yang berdampak cukup besar terhadap masyarakat. Kondisi ini menuntut lahirnya implementasi kebijakan untuk menyelesaikan berbagai persoalan dalam masyarakat.

Hal ini berarti implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan konsekuensi logis dari tuntutan akan kebijakan dan tuntutan janji bukan sekadar tuntutan akan eksistensi atau ditentukannya kebijakan, melainkan sampai dilaksanakannya kebijakan tersebut. Dunn (1996: 80 dan 89) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan dalam jangka waktu tertentu sampai dicapainya hasil kebijakan. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan yang pada dasarnya bersifat teoretis.

Pengkajian terhadap permasalahan yang menyangkut tahap implementasi kebijakan merupakan upaya untuk memahami apa-apa yang senyatanya terjadi setelah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Hal ini mengandung pengertian bahwa pemahaman itu dilakukan terhadap setiap peristiwa atau kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Pada tingkat makro, pengkajian yang dilakukan adalah untuk memahami keberhasilan maupun kegagalan atas suatu kebijakan yang telah digulirkan kepada masyarakat.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan tahap yang sangat penting karena dapat memengaruhi berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan atau proses kebijakan secara keseluruhan. Pada pelaksanaannya, kebijakan pemerintah biasanya terpaut oleh sejumlah besar aktor dalam berbagai kedudukan. Perbedaan antara pelaksana kebijakan dan objek kebijakan (penduduk yang menjadi tujuan) merupakan hal terpenting. Para pelaksana kebijakan adalah para aktor yang dengan satu atau lain cara dibebankan dengan penggunaan sarana. Organisasi pelaksana meliputi keseluruhan para pelaksana

dan pembagian tugas mereka masing-masing, sedangkan objek-objek kebijakan ialah orang-orang atau kelompok-kelompok yang menjadi tujuan kebijakan itu. Objek-objek kebijakan dapat terpaut dengan berbagai cara pelaksanaan kebijakan itu, misalnya sebagai penerima barang dan jasa atau sebagian objek yang tunduk pada peraturan-peraturan tertentu.

Hal ini berarti setiap kebijakan pemerintah melahirkan serangkaian tindakan terarah yang harus dilakukan dengan menggunakan sarana dan dalam urutan waktu tertentu untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa agar penentuan kebijakan dapat mencapai *outcomes* dan *policy demand* dapat terpenuhi, kebijakan harus dilaksanakan.

Perhatian definisi ini adalah pada pemilihan arah tindakan dan pengamatan bahwa hal tersebut diikuti sampai selesainya waktu pelaksanaannya. Dengan demikian, implementasi kebijakan adalah penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih.

Pelaksanaan kebijakan pemerintah menuntut diadakannya tata cara dan keserasian agar pelaksanaan dapat berjalan dengan daya guna dan hasil guna yang optimal. Akan tetapi, dalam praktik, suatu kebijakan tidak selalu dilaksanakan dengan rapi. Bila tiba pada saat pelaksanaan, kebijakan itu harus disesuaikan lagi, umpamanya karena kebijakan dirumuskan terlalu umum, sarana tidak dapat diperoleh pada waktunya dan faktor waktu dipilih terlalu optimis, semua itu berdasarkan gambaran situasi yang kurang lengkap. Dengan perkataan lain, pelaksanaan kebijakan di dalam praktik sering terjadi suatu proses yang berbelit-belit, yang menjurus pada permulaan baru dari seluruh proses kebijakan atau menjadi buyar sama sekali.

Sehubungan dengan aktor-aktor terpenting dalam kebijakan tersebut, Jones (1996: 300-301) mengatakan bahwa "Implementasi melibatkan seperangkat instruksi politis dan saling hubungan dengan para pelaku". Untuk menilai apakah suatu kebijakan pemerintah dapat dikatakan berhasil atau gagal, dilakukan upaya untuk mempelajari sebab akibat keberhasilan atau kegagalan kebijakan pemerintah melalui pembahasan mengenai aspek-aspek yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Suatu keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata di lapangan dalam operasional program-program atau aplikasi yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya, keseluruhan proses implementasi kebijakan yang telah dilaksanakan dapat dievaluasi dengan cara membandingkan atau mengukur hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan suatu kebijakan. Menurut Dye (1982:24), implementasi kebijakan merupakan tahap pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan oleh birokrasi yang terorganisasi, pengeluaran publik, dan aktivitas-aktivitas agen eksekutif. Bila dilihat dari sifatnya, Dunn (1984: 56) mengemukakan, *"Policy implementation involves the execution an steering at law at action avertime, policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy formulation, wich is essentially theoritical."*

Edwards (1980: 10-20) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil apabila terdapat empat faktor kritis yang mendukung, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan stuktur birokrasi. Komunikasi menunjukkan peranan penting sebagai acuan agar pelaksanaan kebijakan mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Komunikasi juga dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana kebijakan, sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian, komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat, dan konsisten.

Untuk memperjelas setiap variabel tersebut, Edwards (1980: 10-12) menyatakan sebagai berikut.

1. Variabel komunikasi menunjukkan peran penting sebagai acuan agar pelaksana kebijakan mengetahui persis apa yang akan mereka kerjakan. Ini berarti komunikasi juga dapat dinyatakan dengan perintah dari atasan terhadap pelaksana-pelaksana kebijakan sehingga penerapan kebijakan tidak keluar dari sasaran yang dikehendaki. Dengan demikian, komunikasi tersebut harus dinyatakan dengan jelas, tepat, dan konsisten.
2. Variabel sumber daya. Variabel ini bukan hanya mencakup faktor sumber daya manusia/aparat semata, melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya materiil lainnya untuk

mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Hal ini dapat menjelaskan tesis bahwa sumber daya yang memadai dan memenuhi kualifikasi akan menghasilkan pelaksanaan kebijakan yang tepat dan efektif.

3. Variabel disposisi atau sikap pelaksana yang diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika penerapan kebijakan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya harus mengetahui apa yang harus mereka kerjakan, tetapi mereka juga harus memiliki kemampuan untuk menerapkannya, serta mereka juga mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut.
3. Variabel struktur birokrasi merupakan variabel terakhir yang mempunyai dampak terhadap penerapan kebijakan dalam arti bahwa penerapan kebijakan itu tidak akan berhasil jika terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi tersebut. Dalam hal ini, ada dua karakteristik birokrasi yang umum, yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin, serta fragmentasi dalam pertanggungjawaban di antara berbagai unit organisasi.

E. Manajemen Publik

Suatu organisasi menunjuk pada struktur administrasi, sedangkan manajemen menunjuk pada fungsinya. Selain itu, organisasi diibaratkan sebagai tubuh dari administrasi, sedangkan manajemen sebagai jiwanya. Keduanya saling bergantung, tidak dapat dipisahkan sebagaimana halnya tubuh dan jiwa makhluk hidup. Dengan kata lain, organisasi melihat administrasi sebagai sesuatu yang statis dan pemberi pola, sedangkan manajemen melihat administrasi sebagai sesuatu yang bergerak atau dinamis. Oleh karena itu, pimpinan suatu organisasi sekaligus menjadi pimpinan manajemen yang menggerakkan arah administrasinya.

Setiap kegiatan organisasi tidak terlepas dari aktivitas manusia yang melakukan proses kegiatan untuk mencapai maksud-maksud atau tujuan yang ingin dicapai. Stoner, dkk. (1996: 6) menyatakan organisasi adalah dua orang atau lebih yang bekerja sama dalam cara berstruktur untuk mencapai sasaran atau sejumlah sasaran yang spesifik. Untuk mencapai sasaran tersebut, diperlukan proses

kegiatan kerja sama antara orang-orang dalam organisasi, agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai dengan baik. Dalam menggerakkan masyarakat diperlukan manajemen, yaitu proses kegiatan untuk menggerakkan orang-orang agar orang tersebut secara sadar menaati perintahnya untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Untuk mengendalikan dan menggerakkan sekelompok orang melalui kerja sama dalam usaha mencapai tujuan, setiap orang yang memimpin harus melakukan beberapa fungsi tertentu yang disebut fungsi-fungsi manajemen. Fungsi-fungsi manajemen dapat dibedakan antara fungsi yang bersifat organik dan fungsi yang bersifat pelengkap. Fungsi organik adalah fungsi yang mutlak harus dilaksanakan, dan apabila tidak dilaksanakan dengan baik akan memengaruhi pencapaian tujuan yang telah ditentukan, bahkan sangat mungkin tujuan akan gagal tercapai.

Bila diinventarisasikan, unsur-unsur manajemen dapat digolongkan menjadi lima unsur, yaitu manusia (*man*), bahan (*material*), mesin/peralatan (*machines*), metode/cara kerja (*methods*), dan dana/modal uang (*money*). Bahan atau material tidak harus diartikan sebagai logam, misalnya dalam industri menengah dan logam karena bisa juga berarti informasi yang diolah, seperti informasi dalam manajemen perkantoran. Proses manajemen yang baik harus bisa memanfaatkan keterbatasan unsur-unsur tersebut dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sebab, perlu disadari bahwa unsur-unsur manajemen ini tidak tersedia secara berlimpah, sehingga keterbatasan ini harus dimanfaatkan sehemat dan secermat mungkin.

Praktik-praktik manajemen organisasi saat ini telah berkembang begitu maju. Hal ini tidak terlepas dari pengaruh lingkungan eksternalnya yang berubah sangat pesat dan terkadang sangat tidak terduga. Tantangan globalisasi, sosial, dan tantangan teknologi harus dihadapi manajemen (sektor swasta, sektor publik, dan sektor pemerintah) dengan jalan melakukan penyesuaian kondisi internalnya secara terus-menerus. Saat ini, dalam masyarakat modern, manajemen menjadi sangat penting. Masyarakat modern adalah masyarakat yang kompleks, yang lebih meningkatkan kecerdasan dan pengetahuan teknologinya, yang

telah menempatkan “rasionalitas, efektivitas, dan efisiensi sebagai nilai moral tinggi”. Dengan sistem nilai moral tersebut, orang modern terus berusaha meningkatkan kemampuannya untuk mencapai tujuan atau memenuhi kebutuhannya secara lebih tepat, sebagaimana yang dikehendaki dan dalam waktu yang lebih cepat serta dengan biaya yang lebih murah. Pendayagunaan manajemen pemerintahan dan pembangunan di Indonesia melalui modernisasi manajemen menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditawar.

Perbaikan dan penyempurnaan manajemen pemerintah ditujukan pada arah pelaksanaan debirokratisasi serta cara-cara pengawasan dan pengarahan yang tidak langsung. Fungsi manajemen pemerintah memberikan pengarahan dan dorongan sehingga kegiatan dan daya kreasi masyarakat dapat berkembang secara optimal tanpa penguasaan dan pengurusan secara langsung. Manajemen pemerintah menghasilkan kebijakan di berbagai bidang sosial dan ekonomi yang menunjang dan mendorong pembangunan.

Manajemen, menurut Waldo, merupakan rangkaian tindakan untuk mencapai hubungan kerja sama yang rasional dalam sistem administrasi, sedangkan menurut Koontz dan O'Donnell, manajemen merupakan pelaksanaan sesuatu hal dengan memanfaatkan bantuan orang lain. Kedua definisi tersebut, walaupun sangat sederhana menunjukkan arti pentingnya manajemen sebagai fenomena sosial (Manila, 1996: 15-17).

Dalam perkembangannya, konsep manajemen mengalami evolusi ke dalam beberapa fase, yaitu:

1. manajemen klasik/tradisional;
2. manajemen ilmiah;
3. manajemen dengan model hubungan manusia;
4. manajemen model sumber daya manusia.

Pada manajemen klasik, konsep birokrasi mengajarkan bahwa dalam administrasi negara dikenal struktur hierarki kekuasaan dengan sistem komando yang jelas, selain diperinci dalam deskripsi pekerjaan, juga tata kerja dengan peraturan.

Fase manajemen ilmiah, antara lain dicirikan oleh hasil penelitian Taylor, yang ditemui adanya pekerjaan dengan

mempunyai cara-cara penanganan yang lebih efisien sehingga pimpinan diharapkan mampu meningkatkan motivasi para pekerja, yang dikaitkan dengan upah. Asas efisiensi merupakan ciri penting dalam fase manajemen ilmiah.

Pada fase manajemen dengan model hubungan manusia dicirikan oleh penyempurnaan asas efisiensi dengan menambahkan aspek hubungan kemanusiaan yang merupakan kebutuhan manusia lainnya. Pimpinan harus memberikan perhatiannya terhadap kebutuhan sosial dari organisasi yang dipimpinnya.

Adapun pada fase manajemen, model sumber daya manusia, pengembangan teori manajemennya terlihat dari penambahan bahwa kebutuhan manusia dalam organisasi tidak hanya terbatas pada kebutuhan finansial dan fisik; tetapi mempunyai kebutuhan nonfisik seperti penghargaan, prestasi, kepercayaan, dan tanggung jawab organisasi, kewenangan dalam pengambilan keputusan, rasa aman, dan lain-lain yang juga harus diperhatikan pimpinannya. Penyempurnaan dalam manajemen ini disebut sebagai teori motivasi.

Perkembangan terakhir yang merupakan siklus evolusi manajemen menunjukkan terjadinya keterkaitan antara kehidupan masyarakat modern dengan tugas dan peran birokrasi. Dalam masyarakat yang maju, seiring dengan kemajuan di berbagai sisi kehidupan manusia tampak terdapat kebutuhan lain yang senantiasa meningkat dari waktu ke waktu, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Dalam kehidupan modern terdapat ciri-ciri masyarakat yang membutuhkan keterbukaan, demokrasi, dan partisipasi masyarakat. Hal tersebut ditunjang dengan berbagai kemajuan teknologi dan pola pikir yang semakin rasional.

Di sisi lain, walaupun banyak kebutuhan masyarakat secara operasional sudah dapat dipenuhi oleh masyarakat sendiri, namun pemerintah tetap harus membuat keputusan tentang berbagai kebijakan yang harus dipatuhi, baik oleh masyarakat maupun pemerintah. Semakin banyak ragam kebutuhan dan kepentingan masyarakat, semakin banyak pula kebijakan yang harus ditetapkan dalam rangka pelaksanaan fungsi pengayoman dan pengaturan.

Berdasarkan hal tersebut, perkembangan manajemen modern didorong oleh adanya dua keperluan yang saling menunjang, yaitu sebagai berikut:

1. masyarakat yang semakin maju senantiasa membutuhkan pelayanan yang cepat dan rasional (dapat dihitung dengan nilai ekonomis) serta menjamin adanya kepastian;
2. terdapat perkembangan piranti manajemen yang mampu mewujudkan manajemen modern, seperti piranti pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, peningkatan kinerja, dan piranti lainnya.

Perkembangan tersebut akan memengaruhi pola organisasi di sektor publik, ketika ciri organisasi dalam manajemen modern akan berubah ke arah rasionalitas, akurat, cepat, transparan, dan mengutamakan hasil yang optimal. Oleh karena itu, pada era modern harus menjadi era keterbukaan sehingga manajemen modern harus pula memiliki sifat transparan. Hal ini mengandung pengertian bahwa proses pengambilan keputusan, sejak perumusan hingga pelaksanaannya, harus melibatkan pihak-pihak yang terkait, termasuk di dalamnya masyarakat sebagai pihak yang akan terkena langsung akibat implementasi suatu kebijakan.

Keterbukaan yang dilaksanakan secara konsekuen akan merangsang tumbuhnya kesadaran tentang perlunya tanggung gugat aparatur pemerintah kepada masyarakat (*public accountability*). Oleh karena itu, dalam manajemen modern di sektor birokrasi aparatur diperlukan perencanaan yang matang, pelaksanaan dan pengawasan yang tepat.

Memahami manajemen, umumnya tidak terlepas dari hakikat manajemen tersebut. Paling klasik tentang manajemen itu adalah seni memperoleh hasil melalui berbagai kegiatan yang dilakukan oleh orang lain. Manajemen berperan sebagai motor penggerak dalam kehidupan organisasi sehingga dituntut kemampuan manajerial yang sangat dominan, yaitu:

1. betapa pun tingginya tingkat keterampilan yang dimiliki oleh para pelaksana kegiatan operasional, mereka tetap memerlukan pengarahan, bimbingan, dan pengembangan. Hal ini dapat dilakukan melalui seleksi yang tepat, penempatan orang sesuai dengan bakatnya, pendidikan, dan keterampilan;

2. setiap organisasi menghadapi keterbatasan kemampuan menyediakan dana yang sesungguhnya diperlukan untuk membiayai semua kegiatan yang harus terselenggara;
3. sebagai akibat keterbatasan dana, tidak ada organisasi yang mampu menyediakan semua sarana dan prasarana kerja yang lengkap sesuai dengan kebutuhan yang sebenarnya.

Manajemen suatu proses yang sangat khas, terdiri atas tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan, dan pengawasan; yang dilaksanakan untuk mendeterminasi serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dengan menggunakan atau memanfaatkan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya. Dengan demikian, proses tersebut mempunyai penetapan yang bersifat universal. Hal ini sangat penting karena mempunyai arti bahwa fungsi-fungsi manajemen dapat dibedakan antara fungsi organik dan fungsi yang bersifat pelengkap.

Penerapan konsep analisis dan pengambilan keputusan, melalui pendekatan sistem akan lebih terarah dalam memahami keseluruhan aspek dan keterkaitannya. Dalam peranannya selaku manajemen pemerintahan, pimpinan aparaturnya dituntut untuk lebih profesional dalam melakukan analisis keputusan, terutama dalam kebijakan dan pelayanan publik.

Arah modernisasi manajemen harus secara bijak memperhitungkan aspek tanggung jawab sosial. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan akan berjalan secara sehat dan lebih mengabdikan kepada kepentingan seluruh pihak apabila terdapat kejelasan konsep yang rasional mengenai publik *accountabilitas* serta kemitraan dengan masyarakat.

Manajemen pemerintah lahir karena adanya kontak sosial. Manajemen adalah organisasi yang besar, timbul karena komitmen sosial antara individu, kelompok, masyarakat, dan suku untuk membentuk pemerintahan. Masyarakat mengadakan perjanjian bersama (kontak sosial) untuk memperoleh perlindungan dan kebebasan dengan membentuk suatu pemerintahan dengan fungsi pelayanan kesejahteraan.

Sesuai dengan hal tersebut, Supriatna (1996: 9) mengatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik, legimitasi, bersih, dan berwibawa adalah penyelenggaraan kekuasaan dan

kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan secara khusus bagi kepentingan publik.

Dari segi unsur-unsur negara sebagai organisasi yang terpenting dalam masyarakat, pemerintah yang menyusun tata tertib dan keselamatan masyarakat merupakan unsur ketiga di samping teritorial sebagai unsur kedua dan kelompok-kelompok manusia yang berdiam di wilayah itu sebagai unsur pertama.

Manajemen pemerintahan dapat dibagi menjadi empat, yaitu:

1. *bestuur* (pemerintahan), yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara;
2. *polite* ialah kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam pemerintahan;
3. *rechtsspraak* atau peradilan, yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam pemerintahan;
4. *regeling* atau pengaturan perundang-undangan, yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam pemerintahan.

Saat ini, dalam kehidupan masyarakat telah terjadi perubahan perilaku konsumen; baik konsumen internal maupun konsumen eksternal. Konsumen internal adalah para pihak yang berada dalam lingkungan internal organisasi yang mengonsumsi atau memanfaatkan produk kerja rekan kerjanya; sedangkan konsumen eksternal adalah pihak luar organisasi yang mengonsumsi produk yang dihasilkan.

Dalam persaingan pada era global, organisasi pemerintahan menghadapi berbagai tantangan dengan terjadinya perubahan dalam bentuk organisasi yang diarahkan pada organisasi yang terbuka perubahan lingkungan yang strategis dan direfleksikan pada isu-isu global; seperti hak asasi manusia, lingkungan hidup, demokratisasi, investasi, dan perdagangan bebas. Oleh karena itu, perlu diadakan pemetaan ulang mengenai kekuatan serta kelemahan menghadapi tantangan dan ancaman yang muncul dalam era global. Tantangan dan ancaman yang dihadapi pada era global adalah strategi bersaing pada keunggulan aset dan sumber daya manusia dan keunggulan kompetitif yang dapat memberikan kinerja yang efisien dan efektif.

Kualitas sumber daya manusia merupakan faktor penentu bagi sukses atau gagalnya organisasi. Kualitas pemimpin menentukan keberhasilan lembaga yang dipimpinnya dan harus mampu mengantisipasi perubahan yang terjadi serta dapat mengoreksi kelemahan-kelemahan dan sanggup membawa organisasi kepada tujuan yang dikehendaki.

Seiring dengan berbagai kenyataan yang dapat dirasakan oleh masyarakat, kebutuhan pekerjaan juga semakin kompleks serta menuntut adanya kebutuhan pekerjaan yang semakin baik. Hal ini sesuai dengan pendapat Supriatna (1999: 7) bahwa manajemen publik merupakan bidang kajian dalam manajemen yang *logic* konstruksinya menurut paradigma kelima administrasi negara yang dapat dideskripsikan sebagai berikut: inti daripada administrasi negara adalah organisasi dan administrasi, inti dari manajemen adalah *leadership*, inti dari *leadership* adalah *decision making*, inti dari *decision making* adalah *human relation*. Oleh karena itu, titik tolak membangun manajemen publik dalam organisasi pemerintahan melalui pembaharuan manajemen ialah mewujudkan keseimbangan baru antara peranan pemerintah dan peranan masyarakat yang diformulasikan dalam konsep *reinventing government*.

Menurut Osbare dan Gabler (dalam Supriatna, 1999: 33, 34), konsep *reinventing government* meliputi:

1. *catalytic government*, artinya pemerintah katalis, maksudnya adalah tugas pemerintah mengarahkan dan bukan mengayuh (*storing the boat and not rowing*);
2. *communitiy owned government* yaitu membuat masyarakat merasa memiliki pemerintah. Caranya melalui *empowering rather serving*, artinya memberdayakan masyarakat dan bukan melayani, sehingga ketergantungan kepada pemerintah menjadi berkurang;
3. *mission driven government*, artinya pemerintah memiliki daya saing. Caranya *injecting competition into servise delivery*, yaitu mendorong kemampuan bersama dalam pemberian pelayanan sehingga tidak kalah oleh sektor swasta;
4. *competitive driven government*, artinya pemerintah yang disetir oleh misi atau tujuan utamanya. Caranya dengan *transforming rule driven organisation*, maksudnya mengubah organisasi lembaga, badan instansi yang berorientasi ketat, patuh peraturan;
5. *result oriented government*, yaitu menjadikan pemerintah yang berorientasi pada hasil dengan titik berat prestasi. Caranya melalui *funding outcomes not inputs*, artinya mengeluarkan dana demi hasil yang ingin dicapai dan bukan risau dengan masukan-masukan;
6. *enterprising government*, yaitu menjadikan pemerintah bersemangat wirausaha. Caranya dengan *earning rather than serving* atau menggali pemasukan dan bukan selalu memberikan pelayanan.
7. *antisipactory government*, yaitu pemerintah yang memiliki daya antisipasi. Artinya, karena masa depan penuh dengan ketidakpastian, diperlukan kemampuan mengantisipasi perubahan-perubahan yang berisiko. Caranya dengan mengacu pada *consep prevention rather than cure* artinya mencegah daripada mengobati;
8. *constumer driven government*, yaitu pemerintah yang mengutamakan kepentingan umum. Caranya adalah *meeting needs of costumers, not the bureucracy*, artinya memenuhi kebutuhan pelanggan, yakni masyarakat dan bukan birokrasi. Dalam hal ini, birokrasi harus berfungsi sebagai abdi masyarakat dan abdi negara, bukan sebaliknya;
9. *decentralized government*, yaitu pemerintahan yang terdesentralisasi. Caranya dengan *from hierarchy to participation and tern work*, artinya dari hierarki partisipasi dan tim kerja ini dimaksudkan melonggarkan ketatnya hubungan hierarkis lewat pelimpahan wewenang, sehingga tumbuh peran serta dan tim kinerja yang kuat dan kondusif terhadap pencapaian hasil akhir;
10. *market oriented government*, artinya pemerintah berorientasi pasar. Kedudukan pasar adalah interaksi masyarakat ketika *demand* memerlukan *supply* sehingga tidak terjadi *gap*. Caranya dengan *leveraging change throught the market*. Maksudnya,

mendongkrak perubahan lewat pasar. Artinya, perubahan-perubahan yang terjadi bukan hasil rekayasa yang bersifat artifisial atau dibuat-buat, melainkan sepenuhnya karena interaksi yang terjadi pada masyarakat itu.

Pembenahan fungsi manajemen, baik dalam perencanaan organisasi, aktualisasi, dan pengendalian, serta untuk menghadapi organisasi pada masa yang akan datang; sangat berkaitan erat dengan strategi manajemen untuk memberikan pelayanan publik ke semua bagian. Selain itu, dalam pembaharuan manajemen perlu adanya pengambilan keputusan yang berhubungan dengan perencanaan jangka panjang suatu organisasi. Dalam hal ini, organisasi pemerintahan melalui manajemen strategi.

Supriatna (1999: 11) mengemukakan bahwa manajemen strategis adalah suatu cara memimpin organisasi untuk mencapai misi, tujuan, dan sasaran. Hal ini dilakukan dengan meningkatkan kemampuan manajerial, tanggung jawab organisasional, sistem administrasi yang lebih baik yang dapat menghubungkan pengambilan keputusan strategis dengan pengambilan-pengambilan keputusan operasional pada semua jajaran kewenangan fungsional dalam organisasi.

Menurut Siagian (1995: 15), manajemen strategi adalah serangkaian keputusan dan tindakan mendasar dan dibuat oleh manajemen pusat dan diimplementasikan oleh seluruh jajaran suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi tersebut. Wahyudi (dalam Supriatna, 1999: 39) menyatakan manajemen strategi adalah suatu seni dan ilmu dari pembuatan (*formulating*), penerapan (*implementing*), dan evaluasi (*evaluating*) keputusan strategis antarfungsi yang memungkinkan sebuah organisasi mencapai tujuan pada masa yang akan datang. Manajemen strategis tersebut dalam suatu organisasi mempunyai manfaat dan keuntungan sebagai berikut:

1. memberikan arah jangka panjang yang dituju;
2. membantu organisasi beradaptasi pada perubahan yang terjadi;
3. membuat organisasi menjadi lebih efektif;
4. mengidentifikasi keunggulan komparatif suatu organisasi dalam lingkungan yang semakin berisiko;

5. aktivitas pembuatan strategis akan mempertinggi kemampuan organisasi untuk mencegah timbulnya masalah di masa yang akan datang;
6. keterlibatan karyawan dalam membuat strategi akan lebih memotivasi mereka pada tahap pelaksanaannya;
7. aktivitas yang tumpang tindih akan dikurangi;
8. dapat mengurangi keengganan untuk berubah dari karyawan lama.

Berdasarkan pendapat tersebut, makna manajemen strategis dalam memberikan pelayanan publik merupakan aplikasi manajemen yang strategis, baik dalam bentuk tindakan maupun implementasi kebijakan yang terseleksi dalam rangka memenuhi kebutuhan publik, melalui sasaran dan tujuan tertentu dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Saat ini, peranan pemerintah dalam kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sangat penting dan strategis. Sepandji (1998: 140) mengemukakan beberapa faktor yang melatarbelakangi pentingnya peranan pemerintah yaitu sebagai berikut.

1. Manusia yang tampaknya semakin lama semakin cerdas menuntut lebih banyak dari pemerintahnya. Oleh karena itu, pemerintah pun harus berbuat lebih banyak bagi warganya.
2. Tingkat pendidikan yang semakin tinggi mengakibatkan para warga negara semakin sadar akan hak dan kewajibannya di dalam masyarakat. Oleh karena itu, semakin pintar menuntut haknya meskipun menang harus diakui bahwa hal tersebut tidak selalu diimbangi oleh meningkatnya kesadaran akan kewajibannya kepada bangsa, negara, dan pemerintahnya.
3. Kebudayaan yang dicapai makin lama semakin tinggi dalam arti bahwa norma-norma kemanusiaan serta nilai-nilai sosial semakin menunjukkan adanya kesadaran bahwa martabat manusia, kepribadian dan hak-hak universalnya bahwa ia ingin dihargai, bukan hanya oleh anggota masyarakat lainnya, melainkan juga oleh pemerintah.

Penampilan peranan pemerintah tersebut harus efisien dan efektif. Oleh sebab itu, perlu dirancang suatu manajemen pemerintahan yang kuat dan berkemampuan melaksanakan semua

fungsi pemerintahan. Secara umum, manajemen dapat dirumuskan sebagai kemampuan yang berhubungan dengan usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan jalan menggunakan manusia dan berbagai sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara seefisien mungkin. Adapun istilah pemerintahan mengacu kepada kegiatan lembaga-lembaga publik dalam mencapai tujuan negara (Suradinata, 1998:14).

Secara konseptual, dari kedua istilah tersebut, dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan berarti suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai oleh negara. Inti manajemen pemerintahan terletak pada proses penggerakan untuk mencapai tujuan negara, terkait erat apa yang dikenal dengan fungsi kepengelolaan (Suradinata, 1998: 14).

Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan harus merupakan jawaban terhadap pemenuhan berbagai kebutuhan, aspirasi, masalah, serta nilai-nilai sosial dan moral masyarakat. Hal tersebut dapat terlaksana dengan baik bila pemerintah mampu menyusun suatu kebijakan publik yang tepat dan relevan.

Suatu masalah mempunyai bobot kebijakan publik apabila:

1. menyangkut kehidupan orang banyak,
2. mengharuskan adanya pemecahan oleh pemegang kekuasaan yang memiliki mandat dari masyarakat,
3. mengharuskan digunakannya sumber-sumber daya yang tersedia di masyarakat.

Mengenai pengertian dan fungsi manajemen, beberapa ahli telah memberikan batasan dan pandangan yang berbeda-beda, namun apabila dipelajari secara terperinci, perbedaan tersebut bukanlah perbedaan yang prinsipil, melainkan hanya disebabkan oleh latar belakang peninjauannya yang berbeda-beda.

Manajemen mengandung arti dan proses kemampuan untuk mencapai tujuan organisasi melalui kegiatan orang lain. Manajemen dimaksudkan untuk mengarahkan, membimbing, dan mengendalikan kegiatan-kegiatan sedemikian rupa sehingga menuju pada sasaran yang telah ditentukan secara efektif dan efisien. Semua ini dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan

terlebih dahulu dengan menggunakan kerja sama dengan orang lain. Jadi, dapat dikatakan bahwa esensi dari manajemen adalah apa yang dikerjakan oleh manajer dalam menjalankan perannya sebagai manajer.

Dalam situasi dan kondisi yang berubah, kita harus memanfaatkan prinsip-prinsip manajemen yang bersifat luwes, bukan mutlak (Taylor, dalam Winardi, 1990: 96), yang meliputi:

1. pengembangan metode kerja terbaik;
2. pemilihan serta pengembangan pekerja-pekerja;
3. usaha untuk menghubungkan dan mempersatukan metode kerja yang terbaik dan pekerja yang terpilih serta terlatih.

Kerja sama erat para manajer dan nonmanajer, meliputi pembagian kerja dan tanggung jawab manajer untuk merencanakan pekerjaan.

Pada dasarnya, dalam kegiatan manajemen terdapat unsur-unsur:

1. orang dengan berbagai perilaku dan daya pikir yang berbeda-beda;
2. hubungan kerja sama satu sama lain;
3. kegiatan yang berbeda-beda;
4. sarana penunjang yang harus dimanfaatkan;
5. tujuan yang jelas.

Mengenai fungsi-fungsi manajemen (dalam Silalahi, 1989: 163-165) dikemukakan beberapa pendapat, yaitu sebagai berikut.

1. Urwick, memberikan klasifikasi yang hampir sama dengan yang diberikan Fayol, yaitu *forecasting, planning, organization, coordination, command, controlling*.
2. Gullick, mengklasifikasikan fungsi-fungsi manajemen yang terdiri atas *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*.
3. Terry, memberikan empat fungsi fundamental dari manajemen, yaitu *planning, organizing, actuating, controlling*.
4. Koontz, mengklasifikasikan fungsi-fungsi manajemen terdiri atas *planning, organizing, staffing, leading, controlling*.
5. Siagian, mengklasifikasikan fungsi manajemen sebagai perencanaan, pengorganisasian, pemberian motivasi, pengawasan, penilaian.

Lynn (dalam Iskandar, 2001: 195) mengemukakan bahwa manajemen pemerintahan yang baik dapat dilihat dari dua sisi, yaitu dari proses dan dari hasilnya. Manajemen pemerintahan sebagai proses, harus lebih mengutamakan proses yang demokratis di atas segala rencana dan tujuan yang telah ditentukan; sedangkan manajemen pemerintahan sebagai hasil akan menggambarkan kesungguhan hati, pemakaian secara efisien akan sumber-sumber yang terbatas dengan mengutamakan administrasi yang baik di atas proses yang ada (Ramto, dalam Iskandar 2001: 195). Lebih lanjut, Ramto menjelaskan bahwa manajemen pemerintahan yang baik dapat tercermin dari proses pengambilan keputusan yang demokratis.

Untuk tujuan yang sama, banyak negara melakukan langkah reformasi manajemen pemerintahan dengan mendorong tanggung jawab pembuatan keputusan dari bawahan (*responsibility for decision making downward*), meningkatkan penggunaan sektor privat untuk memberi pelayanan publik dan konsentrasi yang lebih besar pada kualitas pelayanan yang diberikan kepada warga negara (*citizen*) sebagai pelanggan (*customer*) (Kim, dalam Iskandar, 2001: 195-196).

Gore (dalam Iskandar, 2001: 196) mengemukakan bahwa agar pemerintah dapat berkompetisi di dalam sistem ekonomi global, seperti sekarang ini bahwa konsumen adalah raja, tidak seperti sistem ekonomi domestik sekarang ini, bahwa pengusaha adalah raja, pemerintah harus berpaling dari budaya restriktif ke budaya responsif. Hodge (dalam Iskandar, 2001: 196) mengatakan bahwa pembuat daftar perkembangan reformasi sektor publik, antara lain dimulai dengan pengukuran *performance* sektor publik, *performance budget*, masalah-masalah manajerial, masalah sentralisasi, privatisasi, *benchmarking*, *re-engineering*, *re-informing government*, hingga *customer focus* dan *customer service*.

Lebih penting lagi, semua hal yang berkaitan dengan *re-inventing government* dapat diarahkan agar fungsi pemerintah dapat berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilakukan dengan jalan menciptakan pemerintah yang lebih bersih dan berwibawa. Kondisi tersebut, menurut Ramto (dalam Iskandar, 2001: 197), akan mewujudkan manajemen yang baik, yang tercermin dari keterkaitan dan komitmen yang berwenang kepada kepentingan rakyat.

Pemerintah yang baik (*good governance*), menurut Gore (dalam Iskandar, 2001: 197) adalah pemerintah yang digerakkan oleh kesadaran baru dan sikap responsif dari para pengguna jasa (*government is driven by a new awareness of and responsiveness to customer*). Gore (dalam Iskandar, 2001: 197) mengemukakan bahwa untuk mengelola pemerintahan secara baik dan dapat memperkecil biaya operasional, pemerintahan (*cost of government*) perlu diperhatikan empat hal berikut:

1. mereduksi ukuran dan jumlah lembaga pemerintahan, program dan staf (*downsizing*);
2. mempermudah prosedur (*streamlining*);
3. mereformasi lembaga-lembaga secara struktural agar menjalankan misinya dengan baik (*re-structuring*);
4. melimpahkan fungsi kepada sektor swasta yang lebih piawai (*privatizing*).

Suatu pemerintahan yang tertata dengan baik dapat tercapai dengan melakukan tindakan *enterprising*. Sebagaimana layaknya perusahaan mana pun, jika ingin misinya berjalan lancar, pemerintah perlu mengukur kemajuan yang dicapai. Osborne dan Plastrik (dalam Iskandar, 2001: 198) menyodorkan lima strategi penerapan, *reinventing government*, yakni:

1. *creating clarity of purpose*;
2. *creaing consequences for performance*;
3. *putting the customer in the driver's seat*;
4. *shifting control away from the top and center*;
5. *creating an entrepreneur culture*.

Secara ringkas, Sudarsono (dalam Iskandar, 2001: 198-199) menyatakan bahwa prinsip *re-inventing government* tersebut dapat ditempuh melalui tiga agenda penting program *reinventing government*, yakni:

1. *public private partnership* atau *privatization*;
2. *budgeting reform*;
3. *organization development and change*.

Menurut Savas (dalam Iskandar, 2001: 199), penerapan konsep *privatization* dalam suatu manajemen pemerintahan akan memunculkan butir implikasi berikut:

1. *efficiency through competition;*
2. *equity;*
3. *public debt reduction;*
4. *wide share ownership;*
5. *employee share ownership;*
6. *strengthen the capital market;*
7. *ease public sector pay problems;*
8. *reduce government involvement in enterprise decision making;*
9. *protect the national interest;*
10. *political advantage.*

Sebagaimana banyak negara, Indonesia juga telah dan sedang menerapkan program-program privatisasi. Dikembangkannya kontrak manajemen, seperti BOT (*Build, Operate, Transfer*), BTO (*Build, Transfer, Operate*), BOO (*Build, Operate, Owned*), dan BOL (*Build, Operate, Lease*), merupakan contoh-contoh varian privatisasi. Pertimbangan filosofis yang mendorong pemerintah melancarkan kebijakan privatisasi sebenarnya karena pemerintah tidak seharusnya mengerjakan hal ihwal bisnis. Jika objeknya sungguh-sungguh tidak menyangkut hajat hidup orang banyak pemerintah harus secara selektif mengidentifikasi barang atau jasa apa yang dikategorikan publik (*public goods*) dan dikategorikan swasta (*private goods*) (Sudarsono, dalam Iskandar, 2001: 200).

Apabila barang dan jasa yang sebenarnya bercirikan swasta masih juga diproduksi atau terlalu banyak disubsidi oleh pemerintah, pertumbuhan beban pemerintah akan semakin tidak dapat dikendalikan. Dengan demikian, efisiensi dan efektivitas dalam manajemen pemerintahan tidak akan tercapai. Oleh karena itu, di banyak negara berkembang, diterapkan paradigma *reinventing government* dengan prinsip *smaller, better, faster and cheaper government* (Osborne dan Gaebler, dalam Iskandar, 2001: 200). Semua upaya di atas, pada intinya memfokuskan penataan pemerintahan untuk merangsang pertumbuhan sektor swasta dan masyarakat luas. Dengan perubahan paradigma tersebut, organisasi pemerintahan tidak lagi hanya melakukan tugas-tugas pemenuhan akan barang-barang publik, tetapi melakukan dorongan dan motivator bagi tumbuh dan berkembangnya peran serta masyarakat.

Menurut Sudarsono (dalam Iskandar, 2001: 201), pemerintah semakin perlu melakukan reformasi penganggaran (*budgeting reform*) yang didirikan oleh:

1. pengeluaran berdasarkan pembelian;
2. ukuran pencapaian pembelian barang;
3. orientasinya pada pengawasan.

Praktik penganggaran semestinya lebih ditekankan pada penggunaan sumber, dan ini sesuai dengan pendapat Kristiadi (dalam Iskandar, 2001: 202) bahwa birokrasi modern tidak lagi berpikir bagaimana membelanjakan dana yang tersedia dalam anggaran, tetapi bagaimana membelanjakan anggaran yang terbatas dengan seefisien mungkin manfaat apa yang akan diperoleh dari hasil pembelanjaan tersebut (*cost and benefit*). Bila pendekatan tersebut digunakan dalam praktik pengelolaan pemerintahan, efisiensi pembiayaan akan tercapai dan produktivitas birokrasi pemerintahan akan semakin terukur.

Menurut Kristiadi (dalam Iskandar, 2001: 202), terdapat hal-hal yang perlu mendapat perhatian dalam manajemen pemerintahan sehubungan dengan perubahan paradigma peran pemerintahan, yaitu: dengan mekanisme kerja yang memang diperlukan dalam menciptakan keamanan dan ketertiban. Kecenderungan ini merupakan tantangan dan peluang bagi proses pergeseran manajemen pemerintahan yang bercirikan kepekaan, presentatif, tidak lamban serta efisien, juga memiliki semangat mengabdikan kepada kepentingan rakyat, responsif atas berbagai perubahan, dan profesional.

F. Kebijakan Memangkas Birokrasi

David Osborne dan Peter Plastrik (2001) dalam bukunya *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha* memberi peta panduan bagi para pembaharu dan pemikir politik untuk memberikan pembaharuan organisasi pemerintah menuju pemerintahan wirausaha. Pembaharuan (*reinvention*) bukan sekadar kata lain dari reformasi, juga tidak bersinonim dengan kata perampangan, swastanisasi, atau sekadar menekan pemborosan dan kecurangan. Pembaharuan jauh lebih mendalam dari itu semua. Pembaharuan adalah mengubah DNA organisasi pemerintah

sehingga memiliki perilaku inovatif, secara terus-menerus memperbaiki kinerjanya tanpa harus didorong dari luar. Pembaharuan menciptakan *entrepreneur minded* dalam organisasi pemerintah yang mendorong pembaharuan dan terus-menerus. Pembaharuan menciptakan organisasi pemerintah yang memiliki sistem pembaharuan diri.

Memangkas birokrasi menawarkan lima strategi (strategi *Five C's*) untuk memperbaharui organisasi pemerintah, yaitu:

1. *strategi inti*, untuk memperjelas maksud organisasi;
2. *strategi konsekuensi*, untuk menerapkan konsekuensi atas kinerja organisasi;
3. *strategi pelanggan*, untuk menciptakan pertanggungjawaban organisasi pemerintah terhadap pelanggan;
4. *strategi kontrol*, untuk memberdayakan organisasi pegawainya agar bisa berinovasi;
5. *strategi budaya*, untuk mengubah perilaku, perasaan, dan cara berpikir pegawai negeri.

Pada tahun 1984, Perdana Menteri Kanada, Brian Mulroney dan Partai Conservative Progressive mengadakan kampanye untuk melakukan penataan kembali aparatur pemerintah atau mengurangi birokrasi dengan mencoba mengikuti jejak yang telah dilakukan oleh Margaret Thatcher dan Ronald Reagan, yaitu dengan mengikuti strategi 5 C. Margaret Thatcher mengalami kegagalan dalam melakukan penataan kembali birokrasi pemerintah karena struktur birokrasi di Inggris telah demikian kuat sehingga tidak mudah untuk dilakukan perubahan.

Brian Mulroney telah menunjukkan seorang Menteri yang bernama Erik Nielsen untuk menjadi Ketua Panitia Khusus melakukan guna melakukan *review* atas program-program pemerintah dan menghilangkan beberapa program yang kurang bermanfaat dengan tujuan mengadakan perbaikan kinerja aparatur pemerintah/birokrasi. Satu setengah tahun kemudian, Panitia Khusus tersebut menerbitkan laporannya dan memberikan rekomendasi agar pemerintah mengurangi anggaran pengeluarannya sampai dengan 8 miliar Dolar Kanada dengan cara:

1. mengurangi subsidi bisnis;
2. menghilangkan beberapa program yang kurang penting;

3. melakukan swastanisasi atas fungsi pelayanan pemerintah;
4. bagian-bagian yang lebih rendah (provinsi) diberi kebebasan untuk mengelola fungsi-fungsi yang ada (*contracting function*);
5. melakukan alternatif yang lebih efektif apakah suatu fungsi ditangani oleh pemerintah atau swasta.

Walaupun demikian, usaha-usaha Brian Mulroney tersebut belum memberikan keberhasilan. Karena tidak adanya "komitmen untuk mengadakan penataan kembali/perubahan birokrasi", bahkan di tengah perjalanannya, sempat terjadi perbedaan pendapat antara Brian Mulroney dan Erik Nielsen, dan Erik Nielsen diberhentikan dari anggota Kabinet. Pada tahun 1988, Brian Mulroney bersikap lebih serius untuk mengadakan perubahan/penataan kembali birokrasi dan berusaha untuk menerapkan kerangka kerja yang lebih fleksibel yang berupa:

1. melakukan pengurangan atas peraturan dan pengawasan/kontrol dari pemerintah pusat secara gradual,
2. memberikan fleksibilitas secara konkret atas target, indikator, dan komitmen kinerja.

Pada tahun 1988, Brian Mulroney juga membentuk gerakan yang disebut *Public Service* (PS) 2000. PS 2000 menyusun 10 satuan tugas dan berhasil memberikan rekomendasi kepada manajemen untuk melakukan pemantauan atas implementasi kebijakannya secara kontinu, sehingga terkesan usaha Brian Mulroney hanya setengah hati. Hal demikian menimbulkan sikap sinisme dari para pejabat pemerintah kepada Brian Mulroney. Walaupun demikian, Mulroney juga menyatakan bahwa usahanya mustahil dapat berhasil tanpa adanya *support/dukungan* dan para politisi.

Partai buruh Selandia Baru juga melakukan usaha penataan kembali birokrasi melalui pendekatan pada parlemen, politisi, dan intervensi pada pemerintah, dan ternyata lebih berhasil karena negaranya lebih kecil. Walaupun demikian, pembaharuan/penataan kembali birokrasi tersebut bukan hal yang mudah karena usaha tersebut memerlukan:

1. perubahan yang fundamental atas perilaku dan sikap para pemegang peran kunci sektor publik;
2. peran manajer, buruh, serikat buruh, media massa, dan *stakeholders*.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa agar penataan birokrasi/pelaksanaan perubahan dapat berhasil, diperlukan adanya “keberanian dan komitmen”.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penataan kembali birokrasi/melakukan perubahan adalah: (1) DNA, (2) strategi 5C, (3) meyakinkan masyarakat, (4) upaya mewujudkan kinerja secara serius, (5)menghapuskan (*stand up*) kepentingan khusus, (6) memberikan perlindungan pada para entrepreneur, (7) membangun kepercayaan, (8) investasi untuk melakukan perubahan, (9) mengelola transisi perubahan secara manusiawi, dan (10) meluruskan pandangan/jalan agar tidak kehilangan arah.

Secara singkat, konsep-konsep tersebut akan diuraikan sebagai berikut.

1. DNA

Tanpa adanya DNA baru, transformasi atau perubahan tidak akan terjadi. Hal ini berarti dalam melakukan penataan kembali birokrasi/melakukan perubahan diperlukan upaya-upaya yang mendasar, keyakinan, dan kesungguhan.

2. Strategi 5C

Untuk melakukan penataan kembali birokrasi/melakukan perubahan, perlu digunakan strategi 5C, yaitu sebagai berikut.

a. *Core strategy* (strategi inti)

Strategi ini berhubungan dengan fungsi inti pemerintah, yaitu mengarahkan (*steering*). Strategi ini akan memperbaiki fungsi mengarahkan dan membuat organisasi pemerintah berkonsentrasi pada suatu kinerja yang tinggi. Strategi inti dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kejelasan tujuan, kejelasan peran, dan kejelasan arah. Kata tanya *what* dalam pertanggung-jawaban dan bertanggung gugatan menjadi ciri dari strategi inti.

b. *Consequences strategy* (strategi konsekuensi)

Strategi konsekuensi/membuat organisasi pemerintah mempunyai daya saing. Strategi ini memasukkan insentif menyatu dalam sistem publik dan diberikan sebagai konsekuensi atas kinerjanya. Para wirausahawan mengubah insentif dengan cara menciptakan konsekuensi

atas kinerja. Apabila memungkinkan, organisasi publik diusahakan untuk membiarkan penghasilannya bergantung pada pelanggan, dan apabila tidak memungkinkan, dapat dilakukan kontrak untuk menciptakan persaingan antara organisasi publik dan swasta. Pasar dan persaingan dapat tercipta insentif yang lebih kuat dan peningkatan kinerja yang lebih tinggi. Strategi konsekuensi dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan persaingan terkelola, pengelolaan perusahaan, dan pengelolaan kinerja.

c. *Customer strategy* (strategi pelanggan)

Strategi ini memusatkan perhatian pada akuntabilitas manajer dan pegawai secara bertahap akan menjadi akuntabel untuk mengikuti aturan pelayanan masyarakat. Menciptakan akuntabilitas, pada pelanggan dapat memberikan tekanan pada organisasi publik dan meningkatkan hasil dan efektivitas pengelolaan sumber daya. Pemerintah harus menciptakan sistem informasi untuk para pelanggan guna mengetahui pelayanan birokrasi kepada masyarakat. Strategi pelanggan sering dilakukan dengan menggunakan pendekatan pilihan pelanggan, pilihan kompetitif, dan kepastian mutu pelanggan.

d. *Control strategy* (strategi pengendalian)

SP berkaitan dengan membuat keputusan. Pada sistem birokrasi, sebagian besar kekuasaan berada pada puncak hierarki. Strategi pengendalian mendorong kekuasaan pengambilan keputusan sepanjang hierarki dan pada saatnya akan keluar dan sampai pada masyarakat. SP memindahkan bentuk pengendalian dari aturan yang terperinci dan perintah hierarkis ke misi bersama dan sistem yang menciptakan akuntabilitas kinerja. SP biasa dilakukan dengan menggunakan pendekatan organisasional, pemberdayaan karyawan, dan pemberdayaan masyarakat.

e. *Culture strategy* (strategi kebudayaan)

Budaya organisasi publik meliputi nilai, norma, sikap, dan harapan para karyawan. Budaya organisasi publik sangat dipengaruhi oleh tujuan organisasi, insentif, sistem akuntabilitas dan struktur kekuasaan. Budaya tidak selalu dapat berubah sesuai keinginan pemimpin organisasi.

Budaya para pelanggan dan pembuat kebijakan sering berubah dengan sangat lambat. Organisasi publik dapat mendorong perubahan budaya dengan cara membangun visi baru bersama, mental model baru, dan perubahan pola pikir tentang ke mana organisasi hendak dibawa. Strategi kebudayaan dilakukan dengan menggunakan pendekatan menghentikan kebiasaan, menyentuh perasaan, dan mengubah pikiran.

3. Meyakinkan masyarakat

Masyarakat perlu diyakinkan bahwa upaya pembaharuan/penataan kembali birokrasi dapat memberikan keuntungan bagi mereka. Untuk melakukan pembaharuan tersebut diperlukan adanya kemauan yang keras, keyakinan, kesungguhan, komitmen serta dukungan dari seluruh lapisan masyarakat.

4. Upaya mewujudkan kinerja secara serius

Untuk melakukan penataan kembali birokrasi/melakukan pembaharuan sangat diperlukan upaya mewujudkan kinerja secara serius dan bersiap diri untuk menghadapi atau menerima konsekuensi yang kurang menyenangkan apabila upaya tidak berhasil. Hal ini disebabkan perubahan yang akan dilakukan merupakan suatu birokrasi yang telah mapan. Di sisi lain, keberhasilan untuk mencapai tujuan atas perubahan tersebut memerlukan waktu yang cukup lama dan para politisi biasanya kurang menaruh perhatian terhadap kinerja *instates premarital*. Dengan demikian, usaha-usaha untuk melakukan pembaharuan akan menghadapi tantangan-tantangan dari yang memiliki kepentingan (*interest*) dan tanpa kenal menyerah. Keberhasilan penataan kembali birokrasi juga memerlukan dukungan dari media massa, politisi, dan semua *stakeholder* dari pemerintah. Apabila pemerintah mau berjuang sendiri tanpa dukungan dari pihak-pihak tersebut, usaha pemerintah tersebut besar kemungkinan akan menemui kegagalan. Para pimpinan yang telah berusaha menetapkan tujuan dan ternyata gagal, mereka harus mengakui secara konsekuen dan segera melakukan perbaikan secara berkelanjutan dalam waktu yang secepatnya agar tetap mendapatkan simpati dari masyarakat.

5. Menghapuskan kepentingan khusus

Saat pemerintah memperkenalkan perubahan yang berupa swastanisasi aset atau eliminasi suatu program tertentu, biasanya timbul suatu keributan dan berbagai kalangan yang kepentingannya terancam atas adanya perubahan tersebut. Masalah tersebut sebenarnya merupakan masalah klasik yang timbul saat diadakan perubahan. Agar penataan kembali birokrasi dapat dilaksanakan dengan sukses, para pimpinan politik dengan dibantu oleh para *stakeholder* pemerintah dan anggota masyarakat harus mampu mengatasi adanya usaha-usaha yang menghambat perubahan tersebut.

Penataan kembali birokrasi yang memerlukan adanya terobosan usaha secara serentak dan tidak dapat dilakukan secara perlahan (*step by step*). Apabila penataan kembali birokrasi dilakukan secara tidak serentak, pihak yang akan ditata mempunyai cukup kesempatan guna menghalangi usaha pembaharuan tersebut. Apabila usaha pembaharuan mendapat dukungan dari masyarakat dan media massa, usaha pembaharuan harus dilakukan dengan tidak pandang bulu, sehingga para anggota kelompok yang anti perubahan menjadi tidak dapat bergerak.

6. Memberikan perlindungan kepada para *entrepreneur*

Budaya yang sering berlaku di instansi pemerintah adalah budaya menolak risiko sebab para politisi, media massa, dan auditor yang selalu berusaha menyerang inovasi-inovasi yang mengalami kegagalan. Para politisi sering dan suka menyerang para birokrat pemerintahan. Media massa juga sering dan suka menyerang kegagalan birokrasi guna melipatgandakan omsetnya. Ulah para politisi dan media massa sering menghancurkan usaha-usaha untuk penataan kembali birokrasi. Untuk memberantas sikap demikian, para pemimpin yang ingin melakukan perubahan/penataan kembali birokrasi harus selalu melindungi para *entrepreneur* dan mampu mengatasi para politisi serta mampu melaksanakan strategi 5C. Dalam rangka mengubah perilaku yang berkaitan dengan strategi budaya (*Culture Strategy*), perlu dilakukan perubahan mental dan keteladanan.

7. Membangun kepercayaan

Sebagian besar institusi pemerintah berkiprah pada bidang politik, namun jarang ada kepercayaan dalam dunia politik, sehingga para manajer jangan percaya pada para politisi. Para politisi sering merasa lebih hebat dari pegawai pemerintah. Banyak politisi memandang bahwa pegawai pemerintah malas bekerja secara monoton dan rutin sehingga sulit untuk diadakan perubahan. Di sisi lain, para politisi juga beranggapan bahwa karyawan tidak percaya pada manajer, manajer tidak percaya pada karyawan, dan pada akhirnya *stakeholder*, warga masyarakat, pedagang/usahawan, pihak swasta, dan sebagainya tidak lagi percaya pada birokrasi pemerintah.

Apabila ingin melakukan penataan kembali birokrasi/melakukan perubahan dan ingin berhasil, kita tidak boleh berpola pikir seperti di atas, yaitu tidak percaya dengan kondisi lingkungan, bahkan kita harus mampu menunjukkan keunggulan power untuk meyakinkan kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat bergerak sesuai dengan perubahan.

Selain itu, harus mampu membina kepercayaan masyarakat dengan jalan memberi bukti yang nyata bahwa langkah pembaharuan tersebut memberi manfaat bagi masyarakat. Unsur terpenting untuk membangun kepercayaan adalah kejujuran dan kepekaan. Apabila merasa bersalah, segera akui kesalahan tersebut dan segera melakukan langkah perbaikan. Jika ada keluhan masyarakat, segera tanggap. Dengan adanya pengakuan secara jujur oleh pemerintah, masyarakat akan segera memaklumi, bahkan kagum dan berterima kasih atas pengakuan jujur tersebut, sehingga masyarakat akan memaafkannya.

Dalam dunia politik sangat sulit untuk mempertahankan kejujuran. Bahkan, apabila memercayai politik, kemungkinan usaha kita bisa menjadi hangus. Dalam rangka transparansi (keterbukaan) kepada masyarakat, perlu diberitahukan mengenai hal-hal sebagai berikut.

- a. Bagaimana suatu permasalahan ditanggapi dan sebab-sebab apa yang menimbulkan masalah tersebut?

- b. Apabila suatu masalah tidak dapat diatasi, kerugian apa yang akan diderita oleh masyarakat?
- c. Apa tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah dengan langkah-langkah untuk mengatasi permasalahan tersebut?
- d. Berapa biaya yang diperlukan dan berapa keuntungan yang akan diperoleh dari tindakan yang akan dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut?
- e. Mengapa dipilih alternatif tersebut dibandingkan dengan alternatif lain yang telah ada?

8. Investasi untuk melakukan perubahan

Perubahan bukan suatu kegiatan yang terbebas dari biaya. Penataan kembali birokrasi/melakukan perubahan sangat memerlukan pengorbanan/biaya berupa uang, waktu, dan biaya politik. Apabila memerlukan adanya investasi, jangan berharap bahwa usaha untuk melakukan perubahan dapat berhasil. Di USA, para pemimpin organisasi yang berhasil melakukan perubahan birokrasi menyisihkan 5% dari jumlah anggaran tahunannya untuk biaya melakukan perubahan pada:

- a. pendidikan dan pelatihan;
- b. perencanaan strategis;
- c. perubahan budaya;
- d. program uji coba;
- e. penelitian pasar untuk mengetahui keinginan masyarakat;
- f. penelitian internal kelembagaan;
- g. penghargaan dan pengakuan terhadap prestasi;
- h. komunikasi internal dan eksternal.

9. Mengelola transisi perubahan secara manusiawi

Dalam melakukan penataan kembali birokrasi/melakukan perubahan, kemungkinan akan terdapat pihak-pihak yang dirugikan. Akan tetapi, penyelesaian terhadap mereka yang dirugikan hendaknya dilakukan secara manusiawi. Sebagai contoh, sejauh mungkin hindari terjadinya PHK, menyalurkan mereka ke lembaga-lembaga lain, baik pemerintah maupun swasta. Apabila terpaksa dilakukan PHK, berikan pesangon/jaminan sosial yang memadai.

10. Menetapkan jalan yang lurus (jangan kehilangan arah)

Upaya penataan kembali birokrasi harus dilakukan dengan tuntas sebab apabila dilakukan dengan tidak konsekuen dan gagal, memulainya kembali akan menjadi lebih sulit, karena masyarakat terlanjur menjadi hilang kepercayaannya. Untuk menata kembali birokrasi diperlukan waktu minimal 5-10 tahun. Di Inggris bahkan memerlukan waktu sampai 18 tahun dan Selandia Baru memerlukan waktu 12 tahun.

Penataan birokrasi harus secara terus-menerus dilakukan sesuai dengan tantangan-tantangan yang dihadapi serta memerhatikan tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik.

Reinventing government juga pernah diterapkan di Inggris untuk memacu birokrasi melakukan perubahan dalam rangka mengatasi krisis. Langkah-langkah *reinventing government* meliputi:

- a. pemerintahan yang katalis;
- b. pemerintahan yang memberikan kewenangan yang lebih besar kepada masyarakat;
- c. pemerintahan yang kompetitif dalam memberikan pelayanan;
- d. pemerintahan yang digerakkan oleh visi dan misi;
- e. pemerintahan yang berorientasi pada hasil;
- f. pemerintahan yang berorientasi pada pelanggan;
- g. pemerintahan yang bersifat wirausaha;
- h. pemerintahan yang antisipatif;
- i. pemerintahan yang desentralisasi;
- j. pemerintahan yang berorientasi pasar.

Sumber: David Osborne dan Peter Plastrik. 2001. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. PPM. Jakarta.

G. Pelayanan Publik

Konsepsi Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan tuntutan yang sangat mendasar bagi manajemen pemerintahan modern. Hal ini sesuai dengan pendapat Supriyatna (1999: 37) bahwa masyarakat yang semakin maju

membutuhkan pelayanan yang cepat, dihitung dengan nilai ekonomis dan menjamin adanya kepastian. Selain itu, Moenir (1995: 17) mengemukakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Berdasarkan penjelasan tersebut, pelayanan dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang membentuk suatu proses. Proses pelayanan berlangsung secara terus-menerus dan berkesinambungan, meliputi seluruh aspek kehidupan orang dalam masyarakat.

Thoaha (1991: 41) menjelaskan bahwa pelayanan masyarakat merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/ sekelompok orang/institusi tertentu untuk memberikan bantuan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Birokrasi pemerintah merupakan institusi terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan masyarakat. Adapun menurut Daviddow dan Uttal (dalam Wiryatmi, 1996: 1), pelayanan merupakan aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perseorangan kepada konsumen atau dalam bisnis sering disebut *customer* (yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dimiliki. Konsumen adalah pihak yang mendapat manfaat dari aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas tersebut.

Pelayanan oleh pemerintah sering pula disebut pelayanan umum. Pengertian pelayanan umum berdasarkan Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum (KEPMENPAN 81/1993, 1993 3) adalah: Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, di lingkungan badan usaha milik negara atau daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemberi pelayanan adalah pejabat/pegawai Instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang pelayanan umum. Penerima pelayanan adalah orang atau badan hukum yang menerima pelayanan dari instansi pemerintah.

Mengingat kegiatan pelayanan dapat diukur, dapat ditetapkan standar pengukurannya, baik dalam hal waktu yang diperlukan maupun hasil keluarannya. Dengan adanya standar pengukuran

terhadap kegiatan pelayanan, fungsi manajemen dapat merencanakan, melaksanakan, mengawasi, dan mengevaluasi kegiatan pelayanan agar hasil akhirnya dapat memuaskan berbagai pihak yang mendapatkan kegiatan pelayanan masyarakat (*public service*) (Moenir, 1992: 27).

Pelayanan masyarakat menjadi sedemikian penting karena hubungan dengan manusia dalam komunitas masyarakat banyak (*society community*). Dalam konteks ini, birokrasi pemerintah memainkan perannya sebagai institusi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan kepada masyarakat (warga). Oleh karena itu, dalam gugus institusi birokrasi pemerintah, pelayanan masyarakat merupakan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah yang secara langsung memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Saat ini, muncul fenomena birokrasi pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pelayanan masyarakat yang sering diartikan dalam konotasi yang berbeda oleh masyarakat. Birokrasi seolah-olah melahirkan kesan adanya proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan urusan dengan aparatur pemerintah sehingga muncul istilah debirokratisasi yang artinya upaya untuk lebih menyederhanakan prosedur yang dianggap berbelit-belit.

Hal ini juga disinyalir oleh Kertiwa (1995: 19-24) yang menjelaskan kelemahan yang dihadapi pemerintah, khususnya di daerah, antara lain dicirikan oleh pelayanan masyarakat yang masih berbelit-belit, pemborosan dan tidak efisien serta lambatnya birokrasi dalam mengantisipasi permasalahan yang timbul dalam pemenuhan tuntutan masyarakat. Konsekuensinya adalah selain penyempurnaan manajemen pemerintahan sebagai kebutuhan yang sangat mendesak, sumber daya manusia aparatur pemerintah juga perlu terus dibenahi menuju peningkatan kualitas sesuai kebutuhan.

Peran pemerintah daerah sebagai penyedia pelayanan publik diarahkan pada visi sebagai pengarah, penggerak, dan fasilitator dalam penyediaan pelayanan publik. Hal ini ditandai dengan orientasi dan peran aktif pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik. Dimensi pemerintah daerah dalam penyediaan pelayanan publik

secara tidak disadari telah menempatkan usaha pembangunan pada umumnya dan pelayanan publik pada khususnya sebagai milik birokrasi. Dominasi birokrasi tersebut menciptakan suatu gambaran birokrasi yang dianggap serba bisa, dan serba tahu di satu sisi, serta masyarakat serba lemah dan bergantung pada birokrasi di sisi lain. Pelayan publik dalam hubungan semacam ini menimbulkan mentalitas ketergantungan, mematikan inisiatif dan kreativitas dalam kehidupan masyarakat. Bagi pemerintah, hubungan semacam ini menjadi beban yang sangat berat dan akan menguras sumber daya pada usaha yang tidak produktif.

Melihat fenomena tersebut, *empowering rather than serving* adalah semangat yang perlu ditumbuhkan di kalangan aparat pemerintah karena keberdayaan masyarakat akan mengurangi beban pemerintah dalam memberikan pelayanan publik pada saat sumber publik semakin terbatas. Masyarakat jangan dibebani dengan berbagai kewajiban, tetapi diberi hak-hak pelayanan kebutuhan dan kepentingannya juga harus diperhatikan. Dengan demikian, lebih banyak pelayanan publik dalam masyarakat dapat terpecahkan karena masyarakat memiliki komitmen lebih besar.

Selain keuntungan tersebut, pemahaman masyarakat terhadap permasalahan pelayanan publik juga akan menjadi lebih baik dan usaha pelayanan dari masyarakat akan jauh lebih murah dibandingkan dengan usaha pelayanan profesional. Dengan demikian, mendorong daya saing dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga dapat meningkatkan efisiensi, bersikap lebih responsif, dan merangsang inovasi dan gairah kerja aparat pemerintah. Oleh karena itu, penciptaan efektivitas pelayanan kepada masyarakat harus tetap menjadi prioritas birokrasi dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan.

Dilihat dari segi bentuknya, pelayanan tidak hanya berbentuk aktivitas atau manfaat, tetapi bisa pula berbentuk pelayanan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi secara bersamaan. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan Murdick, Render, Rusei (dalam Wahyudi, 1996: 1) bahwa pelayanan dapat didefinisikan sebagai suatu aktivitas ekonomi yang memproduksi/menghasilkan waktu, tempat, bentuk, dan kebutuhan atau keperluan psikologis. Pelayanan dapat berbentuk pelayanan barang jasa yang pada

umumnya dikonsumsi secara bersamaan. Kesulitan mendapatkan pelayanan yang berkualitas akan mengakibatkan munculnya *take and give* antara *clien* atau *customer* dan yang memberi pekerjaan (Silalahi, dalam Iskandar, 2001: 218). Jika hal ini terjadi, akan muncul suap, sebab bagi orang-orang yang membayar uang suap, kelambatan pelayanan dapat di atasi dengan mudah. Kecepatan pekerjaan yang didasarkan atas imbalan kepada pejabat atau pegawai yang melayani mereka, hanya akan mengakibatkan kurangnya rasa hormat para pengguna jasa terhadap organisasi.

Upaya agar aktivitas dan pengambil keputusan lebih dekat dan mengutamakan pelayanan pelanggan, diperlukan struktur organisasi yang apresiatif dan adaptif, yakni mengubah struktur yang lebih desentralisasi. Dengan demikian, pemimpin yang berjiwa wirausaha secara naluriah mencoba menjangkau pendekatan yang terdesentralisasi dengan mengarahkan banyak keputusan ke “pinggiran” atau menekan otoritas keputusan yang lain ke “bawah” dengan membuat hierarki menjadi datar dan memberi otoritas kepada pegawainya (Osborne dan Gaebler, dalam Iskandar, 2001: 218-219).

Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam peningkatan kualitas pelayanan (*service quality*) ialah pembagian kerja atau deferensiasi, Gordon (dalam Iskandar, 2001: 221) menyebutkan sebagai berikut.

1. Pembagian kerja berdasarkan diferensiasi horizontal yang menekankan diferensiasi personal.
2. *Option far coordination* dikembangkan *central adjusment* dengan *standardization of work process, standardization of output, dan standardization of skill.*
3. *Information processing* didasarkan pada *organic srtucture* yang memiliki *high information processing*, yaitu kapasitas yang cepat dan akurat.

Dalam mengembangkan organisasi yang berorientasi pada konsumen (*customer oriented*), semua kegiatan harus berbasis pada konsiderasi tentang kebutuhan dan keinginan pengguna jasa. Kesalahan dalam pengidentifikasian kebutuhan dan harapan pengguna jasa akan menyebabkan pelayanan tidak berarti dan sia-sia. Hal-hal yang dapat dipergunakan untuk semakin memahami

keinginan pengguna jasa adalah melakukan identifikasi terhadap berbagai faktor yang memengaruhi pengguna jasa (*customer*) dalam suatu organisasi. Lovelock (dalam Husaini, 1994: 8) menyebutkan bahwa faktor-faktor yang memengaruhi pengguna jasa adalah sebagai berikut.

1. Sarana dan fasilitas yang mendukung efisiensi dalam kontak dengan konsumen (*presence of absence of intermediaries*).
2. Kualitas dan kuantitas kontak dengan konsumen (*high contact as low contact*).
3. Konsumen yang dapat berupa individual *buyers* organisasi (*institutional vs individual purchase*).
4. Lamanya proses layanan berikut karakteristik yang menyertai (*duration of service delivery process*).
5. Keterbatasan yang mungkin terdapat dalam pelayanan (*capacity constrained service*).
6. Frekuensi penggunaan dan pembelian ulang (*frequency at use and repurchase*).
7. Menyangkut sulit atau mudahnya pemberian dan penggunaan oleh konsumen (*level of complexity*).
8. Menyangkut tingkat risiko kegagalan yang mungkin terjadi dalam pelayanan yang diberikan (*degrees of risk*).

Datangnya era pelayanan terbaik kepada pelanggan, sangat relevan dengan prinsip pengembangan organisasi, yakni terwujudnya *a smaller, better, faeter and cheaper government*. Dalam tingkatan operasional, adanya kesenjangan antara harapan pengguna jasa publik (*customer*) dan kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi pemerintahan sering menimbulkan ketidakpuasan pada masyarakat sebagai pengguna jasa publik. Pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang mampu menyeimbangkan harapan para pengguna jasa publik dengan penerima layanan tersebut. Dengan demikian, tidak ada kesenjangan antara harapan konsumen dan pelayanan yang diterimanya.

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dan sosok aparatur sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang

meliputi empat aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan mencerdaskan kehidupan bangsa dan menjaga ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sejalan dengan itu, prinsip *market oriented* organisasi pemerintahan dari Osborne dan Gaebler (1992) juga harus diartikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (aparatur) harus mengutamakan pelayanan terhadap masyarakat. Demikian juga prinsip *catalitic government*, menyiratkan pengertian bahwa aparatur pemerintah harus bertindak sebagai katalisator dan bukan penghambat dari kegiatan pembangunan, termasuk mempercepat pelayanan masyarakat.

Dalam konteks ini, fungsi pemerintah lebih dititikberatkan sebagai regulator dibanding implementator atau aktor pelayanan. Sebagai imbangannya, pemerintah perlu memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat sebagai penyedia atau pelaksana jasa pelayanan umum. Dengan kata lain, tugas pemerintah adalah membantu masyarakat agar mampu membantu dirinya sendiri (*helping people to helping themselves*). Inilah yang dimaksud prinsip *self-help* atau *steering rather than rowing*. Di pihak lain, arus globalisasi semakin membuka cakrawala baru bagi aparatur untuk semakin berperan dalam rangka mempercepat perubahan masyarakat tradisional ke arah masyarakat yang semakin maju dan modern, melalui peningkatan kemampuan pelayanan yang baik.

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, aparatur pemerintah harus memberikan pelayanan kepada negara dan masyarakat. Memberi pelayanan kepada negara dapat berarti bekerja untuk kepentingan negara, sedangkan memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah bekerja untuk kepentingan masyarakat. Lembaga administrasi negara memerinci pelayanan masyarakat harus memenuhi tuntutan kualitas, kuantitas, dan kecepatan pelayanan yang terus mengalami dinamika perubahan.

Saat ini, konsep fungsi pemerintah tidak hanya sebatas menjaga kestabilan dan perdamaian serta pelayanan kebutuhan masyarakat, melainkan mencakup pula peranan pemerintah

sebagai inovator, motivator, dinamisator, stabilisator, katalisator, dan mobilisator (Siagian, 1981: 10). Oleh karena itu, peranan administrasi negara atau pemerintah telah memasuki setiap masalah penting yang memengaruhi kehidupan masyarakat. Dengan demikian, teori administrasi negara yang semula cakupannya terbatas pada perencanaan, organisasi, koordinasi, pengelolaan, dan evaluasi, telah memasuki bidang pengambilan keputusan kebijaksanaan yang menentukan arah dan sifat warga masyarakat yang dikelola, termasuk di dalamnya menyangkut persoalan-persoalan arah pembangunan yang bertumpu pada partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam menentukan perencanaan pembangunan.

Adanya fungsi kesejahteraan dan fungsi pelayanan yang diemban oleh birokrasi jelas tidak dapat dipisahkan dari filsafat kerakyatan sebagai inti ajaran kontrak sosial yang dikembangkan oleh Rousseau.

Untuk merealisasikan fungsi kesejahteraan dan fungsi pelayanan tersebut, birokrasi pemerintahan harus menjalankan "kebijakan-kebijakan negara". Untuk itu, pemerintah dilengkapi dengan berbagai instrumen dan sarana yang diharapkan mampu memacu kinerjanya secara optimal.

Karena mengemban dua fungsi pokok ini, salah satu sisi normatif yang melekat pada setiap tindakan atau keputusan pejabat publik sebagai unsur pelaksana birokrasi adalah bahwa tindakan atau keputusan tersebut harus selalu bermuara pada upaya mencapai kesejahteraan publik.

H. Kebijakan Pelayanan Umum

Dalam membicarakan kebijaksanaan pelayanan umum, ada faktor yang sangat memengaruhi dalam menetapkan kebijakan pelayanan umum.

Pelayanan pemerintah yang diselenggarakan sangat bergantung pada jenis pelayanannya. Jenis-jenis pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah dapat dilihat dari pemanfaatannya, apakah pelayanan tersebut berorientasi pada kepentingan individu sepenuhnya atau merupakan kepentingan individu yang

mempunyai dampak terhadap masyarakat dan sebaliknya, atau kepentingan masyarakat secara umum. Menurut Savas (1987), hal ini dapat dipisahkan antara lain dengan:

1. *pure Individually consumed goods for wich exclusion is completely feasible;*
2. *pure jointly consumed good for which exclusion is completely feasible;*
3. *pure individually consumed good for which exclusion is completely infeasible; and*
4. *pure jointly consumed good for which exclusion is completely infeasible.*

Dengan melihat perbedaan kepentingan yang harus disajikan dalam pelayanan tersebut, pengelolaan pelayanan publik dihadapkan pada beberapa pilihan tipe organisasi antara lain:

1. *fully private,*
2. *private with part state ownership,*
3. *joint private and public ventures,*
4. *private regulated,*
5. *public infrastructure, operating privately,*
6. *contracted out, dan*
7. *public without competition.*

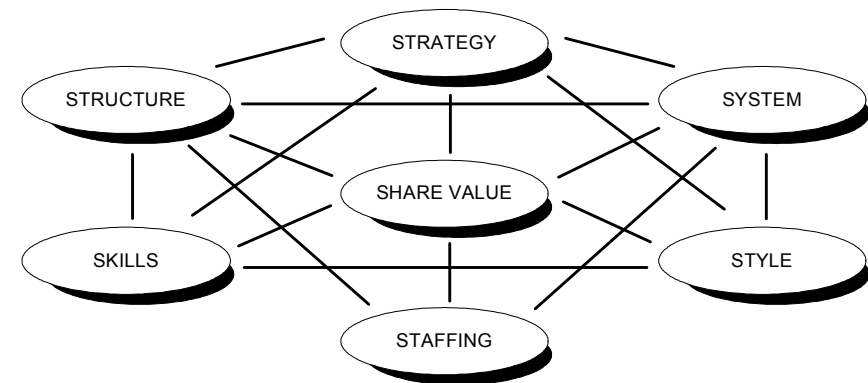
Pilihan kelembagaan yang sesuai sangat bergantung pada sifat pelayanannya, barang atau jasa yang diberikan, atau waktu pelayanan.

Unsur-unsur pokok dalam pelayanan publik meliputi sebagai berikut.

1. *Strategy* atau rencana yang dipergunakan untuk mencapai sasaran tertentu yang telah ditentukan.
2. *Structure*, yaitu untuk mencapai tujuan organisasi diperlukan adanya struktur organisasi yang dapat dijabarkan ke dalam tugas-tugas fungsionalnya.
3. *System*, sistem informasi dalam organisasi harus dibuat sedemikian rupa, sehingga memudahkan hubungan kerja, cepat dan benar, baik sarana maupun prasarana dan disesuaikan dengan kemajuan teknologi tanpa mengurangi efektivitas dan efisiensi. Ketiga S tersebut merupakan Hardware dari *Seven S of Me Kinsey*.

4. *Staff* di sini dikaitkan dalam pemilihan staf untuk mengisi organisasi, diupayakan dapat didukung oleh staf yang sesuai melalui rekrutasi yang baik.
5. *Style*, yaitu tingkah laku dari manajer atau gaya dalam mencapai sasaran organisasi.
6. *Skill*, dalam menjalankan organisasi perlu adanya kecakapan dari anggotanya. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan *skill* secara terus-menerus untuk mengantisipasi setiap perubahan.
7. *Share value/superordinate goals*, bahwa semua S yang lain akan difokuskan dalam *superordinate goals*. Hal ini berarti konsep bimbingan diinstruksikan oleh organisasi kepada para anggotanya.

Konsep 7-S ini tidak dapat dipisah-pisahkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi, yang digambarkan sebagai berikut.



Gambar: *The S-7 Frame Work*

Salah satu cara untuk menyajikan pelayanan prima kepada masyarakat adalah dengan menyajikan pelayanan dengan mengimplementasikan sendi-sendi pelayanan, seperti yang ditegaskan dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) No.81/1993. Sendi-sendi tersebut adalah sebagai berikut.

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

2. Kejelasan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - a. prosedur/tata cara pelayanan umum;
 - b. persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif;
 - c. unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum;
 - d. rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya;
 - e. jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum;
 - f. hak dan kewajiban, baik dan pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum;
 - g. pejabat yang menerima pelayanan umum.
3. Keamanan, dalam arti proses dan hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan, dalam arti prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisien, dalam arti persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan maksud dan tujuan pelayanan yang diberikan, mencegah pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan sebagai persyaratan dan satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memerhatikan nilai barang atau jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya yang tinggi dalam kewajaran, kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum, ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Keadilan yang merata, dalam arti cakupan/jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara keadilan.
8. Ketepatan waktu dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, seperti dijelaskan dalam Keputusan MENPAN No. 81/1993 di atas, dipertegas lagi dalam INPRES 1/1995 yang intinya memerintahkan kepada MENPAN untuk mengambil langkah-langkah yang terkoordinasi dengan departemen/instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, untuk memperbaiki dan meningkatkan mutu pelayanan aparatur pemerintah, pembangunan, kemasyarakatan.

I. Pemimpin Pelayanan Publik

Kepuasan pelanggan (masyarakat) dapat dicapai apabila aparatur pemerintah yang terlibat, baik langsung maupun tidak langsung dalam pelayanan, dapat mengerti dan menghayati, serta berkeinginan untuk melaksanakan pelayanan prima. Untuk dapat melaksanakan pelayanan prima, unsur aparatur seyogianya mengerti dan memahami apakah kepemimpinan pelayanan itu?

Istilah kepemimpinan pelayanan pada awalnya diciptakan pada karya Greenleaf tahun 1970 yang berjudul *The Servant as Leader* (Pelayanan sebagai Pemimpin). Salah satu tujuan dari penulisan buku Greenleaf adalah merangsang pemikiran dan tindakan untuk membangun masyarakat yang lebih baik dan peduli.

Kembali pada pertanyaan apakah kepemimpinan pelayanan itu? Greenleaf mengkaji keperluan jenis baru model kepemimpinan. Kajian Greenleaf menempatkan satu model pelayanan kepada orang lain, termasuk karyawan, pelanggan, dan masyarakat sebagai prioritas nomor satu. Kepemimpinan pelayan menekankan pada peningkatan pelayanan kepada orang lain, yang merupakan sebuah pendekatan holistik dalam pekerjaan dan rasa kemasyarakatan.

Jawaban atas pertanyaan "Siapa pemimpin pelayanan?", Greenleaf dalam karyanya berjudul *The Servant as Leader* (Pelayan

sebagai Pemimpin) menyatakan bahwa para pemimpin pelayan adalah orang yang mula-mula menjadi pelayan. Selanjutnya, Greenleaf menyatakan bahwa hakikatnya orang ingin melayani, melayani lebih dulu, kemudian pilihan sadar membawa orang tersebut berkeinginan untuk memimpin. Hal ini memanifestasikan diri dalam kepedulian yang diambil oleh pelayan yang mula-mula memastikan bahwa kebutuhan prioritas tertinggi orang lain adalah dilayani. Selanjutnya, Greenleaf mengidentifikasi sepuluh ciri khas pemimpin pelayan berikut.

1. *Mendengarkan*: secara tradisional, pemimpin dihargai karena keahlian komunikasi dan pembuatan keputusan mereka. Pemimpin pelayan harus memperkuat keahlian yang penting dengan memberikan komitmen. Mendengarkan dipadukan dengan masa renungan yang teratur, mutlak penting bagi pertumbuhan pemimpin pelayan.
2. *Empati*: pemimpin pelayan berusaha keras memahami dan memberikan empati kepada orang lain.
3. *Menyembuhkan*: belajar menyembuhkan daya yang kuat untuk perubahan dan integrasi. Salah satu kekuatan yang besar pemimpin pelayan adalah kemungkinan untuk menyembuhkan diri sendiri dan orang lain.
4. *Kesadaran*: kesadaran umum, terutama kesadaran diri, memperkuat komitmen pemimpin pelayanan untuk meningkatkan kesadaran ini.
5. *Bujukan atau persuasif*: mengandalkan kemampuan membujuk, bukannya wewenang karena kedudukan dalam membuat keputusan dalam organisasi. Pemimpin pelayan berusaha meyakinkan pemimpin pelayan efektif dalam membangun konsensus dalam kelompok.
6. *Konseptualisasi*: pemimpin pelayan berusaha memelihara kemampuan untuk "memiliki impian besar". Kemampuan untuk melihat satu masalah (sebuah organisasi) dan perspektif konseptualisasi yang berarti bahwa orang harus berpikir melampaui realita dari hari ke hari pemimpin pelayan harus mengusahakan keseimbangan yang rumit antara konseptualisasi dan fokus sehari-hari.

7. *Kemampuan meramalkan*: kemampuan untuk memperhitungkan sebelumnya atau meramalkan kemungkinan hasil satu situasi yang sulit didefinisikan, tetapi mudah dikenali. Walaupun demikian, ini layak mendapatkan perhatian cermat.
8. *Kemampuan melayani*: Block dalam karya *Stewardship dan Empowered Manager* seperti dikutip Spears mendefinisikan kemampuan melayani (*stewardship*) dengan pengertian memegang sesuatu dengan kepercayaan kepada orang lain.
9. *Komitmen terhadap pertumbuhan manusia*: pemimpin pelayan berkeyakinan bahwa manusia mempunyai nilai instrinsik melampaui sumbangan nyata mereka sebagai pekerja. Dalam sifatnya yang seperti ini, pemimpin pelayan sangat berkomitmen terhadap pertumbuhan pribadi dan spiritual setiap individu dalam lembaga.
10. *Membangun masyarakat*: pemimpin pelayan menyadari pergeseran dari komitmen lokal ke lembaga yang lebih besar sebagai pembentuk utama kehidupan manusia telah mengubah persepsi dan menyebabkan adanya rasa kehilangan tertentu pemimpin pelayan memperlihatkan kemampuannya yang tidak terbatas untuk kelompok spesifik yang berhubungan dengan masyarakat.

Perilaku (sikap) melayani yang dimaksudkan di sini adalah mempertanyakan kepercayaan bahwa kemampuan dapat diandalkan dan pengendalian berjalan bergandengan tangan. Kita bisa bertanggung jawab dan memberikan pengendalian kepada mereka yang lebih dekat dengan pekerjaan, berangkat dari keyakinan bahwa dengan cara ini, pekerjaan dilayani dengan baik dan bukan memutuskan jenis budaya apa yang harus diciptakan sehingga menetapkan tujuan dan sikap melayani menjadi tuntutan setiap personal dalam organisasi.

Kepuasan pelanggan sangat dipengaruhi oleh perilaku aparat yang memberikan pelayanan kepada pelanggan. Perilaku aparat biasanya tercermin dalam sebuah senyum. Senyum yang dimaksudkan di sini adalah:

- S : sigap dan salami dengan tulus, sopan dan pelihara harga diri pelanggan.
E : empati terhadap perasaan dan masalah pelanggan.

- N** : nalar, nyatakan respons positif terhadap masalah pelanggan dan jadilah pendengar aktif yang baik .
- Y** : yakinkan bahwa Anda mengerti masalah pelanggan dan siap membantunya.
- U** : upayakan gagasan agar pelanggan merasa diperhatikan.
- M** : mengucapkan terima kasih dan minta maaf yang tulus kepada pelanggan.

Gaspersz (1997: 234) mengajukan model *customer* yang merupakan prinsip dasar pengembangan manajemen kualitas yang berorientasi pelanggan.

- C** : *Customer-defined quality* (kualitas didefinisikan oleh atau berorientasi pada pelanggan).
- U** : *User partnership* (kemitraan pemasok pelanggan).
- S** : *Stress continous improvement* (menekankan perbaikan terus-menerus)
- T** : *Top management commitment* (komitmen manajemen puncak).
- O** : *Objectives aligned with goals* (tujuan diarahkan sesuai fokus).
- M** : *Measurement* (pengukuran).
- E** : *Employee involvement* (keterlibatan karyawan).
- R** : *Reward and recognition* (balas jasa dalam pengakuan).

Model *customer*, seperti diajukan Vincent di atas, akan berhasil dengan baik apabila didukung oleh perilaku aparat yang sadar akan dimensi yang dapat memuaskan pelanggan.

Adapun dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan menurut Gaspersz (1997: 285) adalah sebagai berikut.

1. Ketepatan waktu pelayanan; hal-hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan; yang berkaitan dengan reliabilitas pelayanan dan bebas kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; terutama bagi yang berinteraksi langsung dengan pelanggan eksternal.
4. Tanggung jawab; berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan langsung kepada pelanggan eksternal.
5. Kelengkapan; menyangkut lingkup pelayanan dan ketersediaan sarana pendukung, serta pelayanan komplementer lainnya.

6. Kemudahan mendapatkan pelayanan; berkaitan dengan banyaknya omset, petugas yang melayani, dan fasilitas pendukung lainnya.
7. Variasi model pelayanan; berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan.
8. Pelayanan pribadi; berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus.
9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan; berkaitan menjangkau tempat parkir kendaraan, ketersediaan informasi, petunjuk dan bentuk lain.
10. Atribut pendukung pelayanan lainnya; lingkungan, kebersihan ruang tunggu.

Perilaku aparat yang memberi kepuasan kepada pelanggan erat kaitannya dengan model **USE PDSA**:

- U** : *Understand service quality improvement needs* (memahami kebutuhan perbaikan kualitas pelayanan).
- S** : *State the service quality problem (s)*, (menyatakan masalah kualitas pelayanan yang ada).
- E** : *Evaluate the root cause (s)*, (mengevaluasi akar penyebab masalah kualitas pelayanan).
- P** : *Plan the solution (s)*, (merencanakan penyelesaian masalah kualitas pelayanan).
- D** : *Do or implement the solution (s)*, (melaksanakan atau menerapkan rencana solusi terhadap masalah kualitas pelayanan).
- S** : *Study the solution (s) results*, (mempelajari hasil-hasil solusi terhadap masalah kualitas pelayanan).
- A** : *Act to standardize the solution (s)*, (bertindak untuk menstandarisasikan solusi terhadap masa kualitas pelayanan).

J. Pengukuran Pelayanan Publik

Walaupun sangat rumit, tidak sesederhana mengukur mutu barang atau benda konkret, mengukur mutu suatu jasa tetap harus dilakukan, khususnya dalam jasa pelayanan. Untuk itu, diperlukan komponen-komponen yang dianggap relevan dan menunjukkan aspek-aspek yang diperlukan dalam pengukuran mutu tersebut.

Aspek-aspek yang diperlukan dalam mengukur mutu pelayanan suatu jasa, menurut Gaspersz (1997: 225-261), harus didasarkan pada hal-hal berikut.

1. *Visi organisasi*

- a. Visi organisasi memberikan kerangka kerja yang menuntun suatu nilai dan kepercayaan perusahaan. Visi perusahaan seharusnya sederhana, terdiri atas satu kalimat penuntun atau motto yang diketahui dan dipercaya oleh setiap pegawai. Pada dasarnya, setiap perusahaan dapat merumuskan visi organisasi yang menjadi kerangka kerja untuk menuntun kepercayaan dan nilai-nilai perusahaan itu. Biasanya dari visi perusahaan itu, dirumuskan langkah yang lebih konkret untuk implementasi, dengan mengacu pada visi perusahaan.
- b. Untuk mengimplementasikan visi perusahaan secara baik, paling sedikit dibutuhkan empat kunci berikut.
 1. Keterlibatan total dari setiap level organisasi, termasuk manajemen senior, dalam aktivitas perbaikan kualitas.
 2. Komunikasi yang efektif agar setiap orang dalam organisasi itu mengetahui dan mengerti visi organisasi yang telah dirumuskan. Melalui komunikasi, setiap orang dapat mengerti spesifikasi dari pelanggannya dan secara sadar akan berusaha untuk memenuhi kebutuhan pelanggan.
 3. Menghilangkan hambatan yang ada. Struktur, kebijaksanaan, dan prosedur harus diimplementasikan untuk mendukung kualitas. Semua hal yang menghambat kemajuan menuju manajemen kualitas harus dihilangkan. Manajemen kualitas harus menjadi bagian dari rencana strategis, proses anggaran, dan sistem balas jasa pegawai. Menghilangkan hambatan yang ada merupakan langkah pertama untuk pemberdayaan pegawai.
 4. Terus-menerus melakukan evaluasi agar mencapai sasaran dari manajemen kualitas, kualitas produk meningkat, biaya lebih rendah, kesetiaan pada pelanggan lebih kuat, moral pegawai meningkat, dan tingkat keluar-masuk pegawai lebih rendah.

2. *Menghilangkan hambatan yang ada*

Beberapa strategi yang direkomendasikan dalam proses menghilangkan hambatan adalah sebagai berikut:

- a. menghilangkan ketakutan (*drive out fetti*);
- b. mendukung dan menghargai pemikiran kreatif meskipun ide-ide itu tidak diimplementasikan;
- c. memperbaiki dan memperbaharui sistem pengukuran performansi;
- d. mempertimbangkan biaya sepanjang siklus hidup produk (*cost over the life cycle*), tidak hanya biaya awal (*initial cost*)
- e. menetapkan kepemilikan tugas-tugas dan proyek-proyek (*ownership of tasks and projects*).

Langkah-langkah untuk menghilangkan hambatan sebagai berikut.

- a. Identifikasi hambatan yang ada. Segala sesuatu yang menghalangi atau menentang dalam implementasi dan realisasi perbaikan terus menerus seyogianya dipertimbangkan sebagai hambatan. Hambatan ini dapat menyangkut prosedur internal, hubungan dan perhatian terhadap pelanggan, isu-isu yang berkaitan dengan masalah personalia, serta kultur perusahaan, seperti menganggap bahwa perbaikan kualitas akan meningkatkan biaya, jika produk tidak rusak, tidak perlu perbaikan; kita yang paling mengetahui apa yang pelanggan inginkan.
- b. Mengategorikan hambatan yang ada. Hambatan-hambatan yang berkaitan dan penyebab sistemik dari hambatan-hambatan apa yang penting dan mendesak untuk dihilangkan serta hambatan-hambatan apa yang tidak penting, tetapi juga mendesak untuk dihilangkan. Pada dasarnya, hambatan dapat dikategorikan ke dalam empat kelas, yaitu: (1) hambatan yang penting dan mendesak untuk dihilangkan, (2) hambatan yang tidak penting, namun mendesak untuk dihilangkan, (3) hambatan yang penting, namun tidak mendesak untuk dihilangkan, dan (4) hambatan yang tidak penting dan tidak mendesak untuk dihilangkan.

- c. Menetapkan prioritas untuk diselesaikan. Hal utama dan penting yang menghambat implementasi harus diselesaikan atau dihilangkan. Dengan demikian, prioritas harus difokuskan pada kategori hambatan yang penting dan mendesak untuk dihilangkan.
- d. Menyelesaikan masalah dengan menemukan akar penyebab permasalahan itu. Akar penyebab permasalahan dapat ditemukan melalui penggunaan alat-alat, seperti diagram sebab-akibat, bertanya mengapa lima kali (*five why's*), dan lain-lain.

3. Komunikasi

Komunikasi adalah perekat yang mengikat semua teknik, praktik, filosofi, dan alat-alat untuk kesuksesan pengembangan manajemen kualitas. Komunikasi dapat tertulis atau lisan. Semua bentuk komunikasi melibatkan empat elemen utama, yaitu pengirim (*sender*), penerima (*receiver*), pesan (*message*), dan media (*medium*) yang perlu diperhatikan agar komunikasi dapat menjadi efektif dan efisien.

4. Evaluasi terus-menerus

Evaluasi terus-menerus yang didasarkan pada umpan balik (*feedback*) merupakan elemen penting untuk perbaikan terus-menerus dalam rangka mengembangkan manajemen kualitas. Mekanisme umpan-balik (*feedback*) bersifat sederhana secara lisan atau laporan (waktu menggunakan sistem informasi kualitas atau jumlah yang kompleks terintegrasi dengan sistem. Faktor kunci yang perlu diperhatikan dalam memberikan umpan balik adalah informasi harus tepat waktu kepada penerima informasi sehingga memungkinkan untuk melakukan tindakan korektif atas penyimpangan yang terjadi.

5. Perbaikan terus-menerus

Strategi untuk menerapkan perbaikan terus-menerus adalah sebagai berikut:

- a. mulai dengan suatu proyek contoh;
- b. analisis variasi dari semua proses;
- c. memerhatikan proses, tidak hanya hasil;
- d. membuat proses menjadi lebih sederhana, dan lebih sederhana lagi;

- e. mengusahakan untuk secara konstan melakukan investasi dalam teknologi baru;
- f. memandang masalah dan kegagalan sebagai suatu kesempatan untuk perbaikan;
- g. melakukan reorganisasi termasuk realokasi sumber daya agar memudahkan upaya perbaikan terus-menerus.

6. Hubungan pemasok-pelanggan

Beberapa strategi untuk meningkatkan hubungan antara pemasok dan pelanggan adalah sebagai berikut:

- a. menghubungkan visi organisasi kepada kepuasan pelanggan;
- b. memberikan penghargaan kepada pemasok;
- c. membina hubungan dengan lebih sedikit pemasok;
- d. meminimumkan jumlah pemasok secara keseluruhan;
- e. mengidentifikasi pelanggan internal dan eksternal;
- f. mengidentifikasi pengguna akhir dan distributor;
- g. menerapkan dialog rutin dengan pelanggan;
- h. melibatkan pelanggan dalam perencanaan dan pengembangan.

7. Pemberdayaan pegawai (*empowering the worker*)

Memberdayakan pegawai berarti memungkinkan pegawai untuk mencapai kemampuan prestasi tertinggi. Proses pemberdayaan pegawai dilakukan melalui memberikan kewenangan kepada mereka untuk membuat lebih banyak keputusan yang berkaitan dengan tugas dan tanggung jawabnya. Pemberdayaan pegawai dapat dilakukan melalui hal berikut.

- a. merekrut orang-orang terbaik yang berkualifikasi dan memedulikan apa yang mereka kerjakan.
- b. memperlakukan pegawai hanya dengan cara bagaimana Anda ingin diperlakukan, berkaitan dengan aspek-aspek kejujuran (*honesty*), kepedulian (*care*), rasa hormat (*respect*), kesamaan (*equality*), kerja sama (*teamwork*), pengakuan (*recognition*), kepercayaan (*trust*).
- c. mengakui bahwa pegawai yang sedang melakukan pekerjaan mengetahui lebih baik daripada orang lain. Pegawai merasa diberdayakan (*empowered employees*) apabila mereka merasa:

- (1) pekerjaan mereka merupakan milik mereka;
- (2) bertanggung jawab;
- (3) mengetahui tempat mereka berada;
- (4) memiliki beberapa kendali atas pekerjaan mereka.

8. Pendidikan dan pelatihan

Pendidikan dan pelatihan merupakan elemen penting untuk pengembangan manajemen bagi seluruh anggota organisasi, mulai manajemen pejabat sampai pegawai terendah harus memperoleh pelatihan untuk meningkatkan kemampuan dasarnya. Pendidikan bertujuan mendidik seluruh organisasi tentang sosialisasi (alasan-alasan melakukan suatu aktivitas), sedangkan pelatihan bertujuan melatih seluruh anggota organisasi tentang cara melakukan aktivitas itu. Agar pendidikan dan pelatihan dapat menjadi lebih efektif dalam pengembangan manajemen kualitas, perlu dilakukan rencana belajar strategis.

Beberapa pertanyaan berikut dapat diajukan:

- a. Jenis pendidikan dan pelatihan apa yang harus diberikan guna menetapkan suatu program perbaikan kualitas?
- b. Siapa yang harus menerima pendidikan dan pelatihan?
- c. Berapa banyak pendidikan pelatihan yang akan dibutuhkan oleh setiap kelompok?
- d. Berapa waktu yang dibutuhkan untuk melakukan pendidikan dan pelatihan?
- e. Jika diperlukan (karena kebutuhan pasar), bagaimana pendidikan dan pelatihan ini dipadatkan dan dicapai lebih cepat?
- f. Bagaimana cara memberikan program pendidikan dan pelatihan ini, apakah melalui pengembangan internal atau membeli dari luar?
- g. Berapa biaya yang harus dikeluarkan, bagaimana membiayainya (sumber pendanaan), apakah akan memengaruhi anggaran (*budget*) yang ada?

Upaya untuk menjaga mutu pelayanan adalah program menjaga mutu (*quality assurance program*). Batasan program

menjaga mutu ini banyak macamnya. Menurut Mattos dan Keller (dalam Azwar, 1996: 44), suatu upaya yang berkesinambungan, sistematis, dan objektif dalam memantau dan menilai pelayanan yang diselenggarakan dibandingkan dengan standar yang telah ditetapkan, serta menyelesaikan masalah yang ditemukan untuk memperbaiki mutu pelayanan.

Pendapat lain mengenai program menjaga mutu dikemukakan juga oleh Palmer (dalam Azwar, 1996: 44) bahwa program menjaga mutu adalah proses yang mencakup kegiatan mengukur mutu pelayanan yang diselenggarakan, menganalisis berbagai kekurangan, menetapkan dan melaksanakan tindakan perbaikan serta menilai hasil yang dicapai dan dilaksanakan secara sistematis, berdaur ulang serta berdasarkan standar yang telah ditetapkan.

Untuk menyelenggarakan program menjaga mutu, banyak hal yang perlu dipahami. Salah satu di antaranya yang dinilai mempunyai peranan yang amat penting adalah mengetahui apa yang dimaksud dengan mutu pelayanan. Untuk ini, banyak batasan yang dikenal. Beberapa di antaranya yang dipandang cukup penting (dalam Azwar, 1996: 48) adalah:

1. Mutu adalah tingkat kesempurnaan dari penampilan sesuatu yang sedang diamati (*Winston Dictionary*).
2. Mutu adalah sifat yang dimiliki oleh suatu program (*Doabedian*).
3. Mutu adalah totalitas dari wujud serta ciri dari suatu barang atau jasa, yang di dalamnya terkandung sekaligus pengertian rasa aman atau pemenuhan para pengguna (*Din ISO*).
4. Mutu adalah kepatuhan terhadap standar yang telah ditetapkan (*Crosby*).

Dalam suatu organisasi yang bertujuan memberikn pelayanan untuk dapat unggul bersaing adalah memberikan pelayanan dengan kualitas yang lebih tinggi dari pesaingnya secara konsisten. Menurut Kotler (dalam Supranto, 1997:231) terdapat lima diterminasi mutu pelayanan, yaitu:

1. Keandaian (*reliability*), kemampuan untuk melaksanakan pelayanan dijanjikan dengan tepat dan terpecaya.

2. Keresponsifan (*responsiveness*); kemauan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau tanggapan.
3. Keyakinan (*confidence*); pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau *assurance*.
4. Empati (*emphaty*); syarat untuk peduli, memberi perhatian pribadi bagi pelanggan.
5. Berwujud (*tangible*), penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel, dan media komunikasi.

Agar manajemen kualitas dapat diimplementasikan secara berhasil, program perbaikan kualitas harus memenuhi beberapa kondisi persyaratan, yaitu menurut Gaspersz (1997: 281) sebagai berikut.

1. Mendapatkan dedikasi, komitmen, dan partisipasi dari pimpinan puncak.
2. Membangun dan melanjutkan kultur tentang perbaikan terus-menerus yang telah menjadi komitmen.
3. Fokus pada pemuasan kebutuhan dan ekspektasi pelanggan.
4. Melibatkan setiap individu dalam perbaikan proses kerja.
5. Menciptakan kerja sama dan hubungan kerja yang konstruktif.
6. Mengakui orang sebagai sumber daya yang paling penting.
7. Menggunakan praktik manajemen terbaik yang ada termasuk alat-alat dan teknik-tekniknya.

Selanjutnya Gaspersz (1997: 6) menjelaskan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan, manajemen kualitas jasa modern memfokuskan perhatian pada strategi pelayanan 7P, yaitu:

1. Produk (*product*),
2. Harga (*price*),
3. Tempat (*place*),
4. Promosi (*promosion*),
5. Fakta-fakta yang dapat dijadikan petunjuk secara fisik (*phisycal evidence*),
6. Kesesuaian antara keinginan dan desain (*process design*),
7. Partisipasi (*participant*).

K. Prinsip-prinsip dalam Pelayanan Publik

Atas dasar filosofis dan perangkat orientasi nilai, pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik menggunakan seperangkat prinsip-prinsip praktik etik yang membimbing dan membatasi tindakan-tindakan profesional mereka. Prinsip-prinsip etis tersebut dipandang sebagai kewajiban, standar, tugas, dan tanggung jawab. Prinsip-prinsip ini akan mempermudah pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

1. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik mengutamakan tanggung jawab melayani kesejahteraan individu atau kelompok, yang meliputi perbaikan kondisi-kondisi sosial.
2. Pimpinan dan para penyelenggaraan pelayanan mendahulukan dan mengutamakan tanggung jawab profesinya daripada kepentingan pribadinya.
3. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik tidak membedakan latar belakang keturunan, warna kulit, agama, umur, jenis kelamin, warga negara, serta berusaha mencegah serta menghapuskan diskriminasi dalam memberikan pelayanan, dalam tugas-tugas serta dalam praktik-praktik kerja.
4. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik melaksanakan tanggung jawab demi mutu dan keluasan pelayanan yang diberikannya.
5. Menghargai dan mempermudah/mewujudkan partisipasi penerima pelayanan.
6. Menghargai keinginan penerima pelayanan atau menentukan nasib sendiri.
7. Menghargai martabat dan harga diri penerima pelayanan.

Prinsip-prinsip dasar lainnya di antaranya sebagai berikut.

1. *Acceptance* (penerimaan)
Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik harus dapat menerima kondisi penerima pelayanan secara apa adanya.

2. *Individualization* (individualisasi)
Penerima pelayanan merupakan pribadi unik yang harus dibedakan dengan yang lainnya.
3. *Non-judgemental attitude* (sikap tidak menghakimi)
Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik harus mempertahankan sikap *non-judgemental* terhadap kedudukan apa pun dan penerima pelayanan dan tingkah laku mereka.
4. *Rationality* (rasionalitas)
Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik memberikan pandangan yang objektif dan faktual terhadap kemungkinan-kemungkinan yang terjadi, serta mampu mengambil keputusan.
5. *Empathy* (empati), kemampuan memahami apa yang dirasakan orang lain/penerima pelayanan.
6. *Genuiness* (ketulusan/kesungguhan), terutama dalam komunikasi verbal.
7. *Impartiality* (kejujuran)
Tidak menghadiahi ataupun tidak merendahkan seseorang dan kelompok (tidak menganak-emaskan atau menganak-tirikan).
8. *Confidentiality* (kerahasiaan)
Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik harus menjaga kerahasiaan data/informasi perihal penerima pelayanan kepada orang lain.
9. *Self-awareness* (mawas diri)
Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik harus sadar akan potensinya dan keterbatasan kemampuannya.

Prinsip penerimaan, misalnya, berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan akan harga diri dan hal itu akan diwujudkan dalam nilai harga dirinya. Prinsip penerimaan ini diangkat melalui suatu penghargaan positif. Sikap dan perasaan ini diangkat juga melalui kemauan baik; minat yang besar, pemahaman dan perhatian yang besar terhadap para penerima pelayanan. Tingkah laku ini didemonstrasikan secara penuh, melalui pemusatan perhatian, mendengar dan kontak mata secara langsung, membolehkan penerima pelayanan untuk berani

berbicara bebas (terbuka); menyampaikan penghargaan atas apa yang dikatakan penerima pelayanan, kesiapan memberikan tanggapan serta menerima penerima pelayanan dan komunikasinya, serta melalui ungkapan keinginan untuk membantu penerima pelayanan dan mendukung pemecahan masalah penerima pelayanan.

Empati adalah suatu hal yang mengacu pada kemampuan untuk merasakan apa yang dirasakan oleh orang lain atau kemampuan untuk mengambil peranan bagi kepentingan orang lain. Proses empati berisikan konstruksi (susunan/bangunan) mental atau citra (gambaran) orang lain, yang digunakan sebagai langkah mengidentifikasi, mempersatukan, menggemakan, serta menentukan pemisahan tujuan. Pengalaman ini akan mengambil tempat sepanjang kontinum simpati, empati, dan kompati. Jadi, empati merupakan cara penting dalam melaksanakan tugas-tugas berkomunikasi, memahami dan berhubungan dengan penerima pelayanan; dengan cara atau melalui penggunaan keterampilan-keterampilan empati oleh pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik.

Menghormati kemandirian penerima pelayanan atau menentukan arah dan pandangan hidup mereka, merupakan persoalan pelik. Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan penerima pelayanan bagi pertumbuhan dan perwujudan diri, adalah untuk meningkatkan kemampuan dan pengembangan kekuatan-kekuatan dirinya dalam membuat keputusan-keputusan yang bertanggung jawab. Prinsip ini diangkat dengan cara mendorong keberanian penerima pelayanan untuk menyatakan keinginannya secara bebas, dan melakukan penilaian aktif dalam membuat pilihan dan keputusan.

Prinsip penentuan nasib sendiri dibatasi oleh kemampuan penerima pelayanan untuk membuat keputusan; dibatasi oleh kerangka hak-hak sipil dan hukum moral serta dibatasi oleh tanggung jawab fungsional lembaga-lembaga sosial. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik hendaknya membantu penerima pelayanan dan mendukung pemecahan masalah penerima pelayanan publik, mengubah konsep negatif dan kemerdekaan (kebebasan), ketika nilai-nilai tersebut diberikan

kurang tepat atau adanya hambatan untuk lebih menerima konsep kebebasan secara positif, melalui seseorang dapat bertindak rasional berdasarkan informasi, serta dapat mewujudkan diri dan menentukan diri sendiri dengan memiliki sumber-sumber yang cukup. Penghormatan diri seharusnya diterima dan diakui mengingat keterbatasan penerima pelayanan terhadap realita hidupnya serta hak mereka untuk menolak atau memilih berbagai kesempatan.

Selain itu, penting memahami dan mengakui bahwa ada hak masyarakat untuk ikut campur dalam kehidupan orang lain yang telah didelegasikan kepada pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik, dengan alasan melindungi kepentingan bersama dan sebagai alternatif bagi intervensi sosial yang lebih drastis, seperti pemberian hukuman sosial. Penggunaan kewenangan pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik dan bentuk-bentuk pemaksaan tertentu juga dibenarkan bila hal itu dapat meningkatkan kematangan (kedewasaan) moral penerima pelayanan, yaitu menolong membentuk integritas dan kemauan-kemauan moral mereka. Jika tekanan-tekanan diperlukan, tidak memaksakan penerima pelayanan atau memperkuat kemampuan mereka untuk melakukan apa-apa yang dianggap (percaya) sebagai hal yang salah.

Proses pelayanan publik yang berkaitan dengan tanggung jawab moral dan kewajiban, sangat memerlukan upaya mawas diri. Dalam hal ini merupakan persepsi yang tepat dari tindakan dan perasaan seseorang serta pengaruh tingkah laku seseorang terhadap orang lain. Dengan demikian, mawas diri merupakan nilai pokok dan juga prinsip praktik yang diperlukan pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik secara terus-menerus, dalam rangka mewujudkan proses refleksi hati nurani (kesadaran) serta refleksi diri terhadap hal-hal yang dikerjakan, sehingga seseorang dapat mengetahui apa yang dikerjakannya, pada saat ia menampilkan tindakan pertolongan. Mawas diri tidak berarti pandangan diri yang berisikan penafsiran keterangan dari tindakan yang didorong oleh dorongan dan motivasi yang tidak disadari.

Mawas diri dan pengetahuan diri, sebagai pilihan, prasangka, kekuatan, dan keterbatasan seseorang merupakan pedoman bagi tingkah laku pertolongan. Mawas diri dan pengetahuan diri memungkinkan munculnya reaksi-reaksi seseorang untuk mencapai dan memelihara objektivitas; untuk melindungi integritas diri penerima pelayanan dan menghindarkan manipulasi (penyalahgunaan) atau indoktrinasi terhadap penerima pelayanan; untuk menggunakan diri dengan penuh disiplin, penuh tujuan, penuh kepercayaan diri, sebagai jalan untuk memenuhi kebutuhan penerima pelayanan. Hal itu juga memungkinkan pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik memperoleh umpan balik yang tepat tentang penampilan diri seseorang dan membuat tindakan perbaikan yang diperlukan. Mawas diri juga merupakan kondisi yang diperlukan untuk penerimaan diri, dan kritik diri bagi pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik. Netralitas emosional dan empati merupakan aspek-aspek penting dalam proses dan hubungan pertolongan yang efektif.



Daftar Pustaka

- Albers, H.H. 1969. *Principles of Managemet*. John wiley & Sons.
- Appey, Lawrence. A. 1965. *Management in Action*. New York: AMA.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1961. *Organisasi dan Managemen*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- _____. 1970. *Beberapa Tinjauan tentang Administrasi Negara*. Jakarta: SESPUT.
- _____. 1970. *Ilmu Administrasi*. Jakarta: Untag University Press.
- _____. 1971. *Administrasi Niaga*. Jakarta: Untag Univesity Press.
- _____. 1976. *Pengambilan Keputusan*. Jakarta.
- _____. 1982. *Administrasi dan Managemen Umum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1990. *Dasar-dasar Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Beamer, Hanna-Popham. 1949. *Effective Secretarial Ptactices*. Paris: South-Western Publ.
- Bertalanffy, Ludwg Von. 1972. *General System Theory*. Penguin Books.
- Caiden, Gerald. 1971. *The Dinamic of Public Administration: Guidelines To Current Transformation in Theory and Practice*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Debbasch, Charles. 1973. *Science Administrative*. Duxieme edition. Dallloz: Administration Publique,
- Dimock & Dimock. 1992. *Adminstrasi Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Dye, Thomas. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Edwads, C. Geoge. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Conressional Quartely Press.
- Etzioni, Amitai. 1986. *Organisasi-organisasi Modern*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Frederickson, H. George. Al-Ghozei Usman. 1980. *Adminstrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Gaus, John M. 1947. *Reflections on Public Administration*. University Alabama Press.
- Gladen, E.N. 1968. *The Essential of Public Administration*. London: Staples Press.
- Golembiewski, Robert T. 1977. *Public Administration as a Developing Discripline*. New York: Marcel Dekker.
- Handayaningrat, Soewarno. 1985. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Haji Masagung.
- _____. 1995. *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung.
- Handoko, T. Hani. 1997. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Heady, Ferrel. 1984. *Public Administration and Public Affairs*. New York: Prentice hall.
- Henry, Nicholas. 1989. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Jakarta: Rajawali.
- Iskandar, Jusman. 2001. *Teori dan Isu Pembangunan*. PPs, Universitas Garut.
- _____. 2005. *Kapita Seleкта Administrasi Negara*. Bandung: Puspaga.
- Islamie, Zamhir, Ryaas Rasyid. 1985. *Pembangunan Politik dan Birokrasi Pemerintahan*. Jakarta: IIP.
- Islamy, Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Publik*. Jakarta: Bina Aksara.
- Jones, Charles O. 1996. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Wads Worth, Inc.
- _____. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Kartasasmita, Ginanjar. 1995. *Masalah Kebijakan dalam Pembangunan*. Jakarta: STIA-LAN RI.
- _____. 1996. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

Kasim, Azhar. 1997. *Tantangan terhadap Pembangunan Administrasi Publik*. Jurnal IAN.

Kristiadi, J.B. 1994. *Administrasi/Manajemen Pembangunan*. Jakarta: LAN RI.

_____. 1998. *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan*. Jakarta: STIA LAN-RI.

Kumorotomo, Wahyudi. 1999. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.

Latief, Kano Ano. 1981. *Studi Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.

Lepawsky, Albert. 1955. *Administration*. New York: Alfred A. Knopf.

Moekijat. 1995. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Mandar Maju.

Moenir, AS. 1992. *Pendekatan Manusiawi dan Organisasi terhadap Pembinaan Pegawai*. Jakarta: Gunung Agung.

Ndraha, Taliziduhu. 1986. *Birokrasi dan Pembangunan: Dominasi dan alat Demokrasi*. Jakarta: AIPI.

Ndraha, Taliziduhu. 1987. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta: Bina Aksara.

_____. 1989. *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.

Nigro, A. Felc & Liloyd G. Nigro. 1997. *Moden Public Administrasion, Fourth Edition*. Happer International Edition. New York.

Nisjar, Karhi, Winardi. 1997. *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*. Bandung: Mandar Maju.

Osborne, David dan Peter Plastrik. 2001. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta: PPM.

Pamudji, S. 1986. *Ekologi Administasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara.

_____. 1994. *Profesionalisme Aparatur Negara dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*. Jakarta: Widyapraja, IIP.

Papasi, J.M. 1994. *Ilmu Administrasi Pembangunan*. Bandung: Pionir Grup.

Pfiffner, John M. 1960. *Administrative Organization*. Prentice Hall.

Rosenbloom, H. David. 1989. *Public Administration, Understanding Managemet, Politics, and Low in the Public Sector*. Second Edition. New York: McGraw-Hill.

Santoso, Amir. 1993. *Politik Kebijakan dan Pembangunan*. Jakarta: Dian Lestari Grafika.

Sepandji, Kosasih Taruna. 1989. *Manajemen Pemerintahan dalam Sistem dan Struktur Administasi Negara Baru*. Bandung: Idola Remaja Doa Ibu.

Siagian, P. Sondang. 1986. *Analisa Suatu Perumusan Kebijakan dan Strategi Organisasi*. Jakarta: Gunung Agung.

_____. 1994. *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

_____. 1996. *Administrasi Pembangunan, Konsep Dimensi dan Aplikasinya*. Jakarta: Bumi Aksara.

_____. 1998. *Manajemen Stratejik*. Jakarta: Bumi Aksara.

_____. 1985. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

Simon, Herbet A. 1970. *Administrative Behavior*, Macmillan Coy.

Solichin, Abdul Wahab. 1995. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

_____. 1997. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Suganda, Dann. 1989. *Administrasi, Strategi, Teknik dan Penciptaan Efisiensi*. Jakarta: Intermedia.

Supriatna, Tjahya. 2001. *Akuntabilitas Pemerintahan dalam Administrasi Publik*. Bandung: Indra Prahasta.

Taylor, F.W. 1967. *The Principles of Scietific Management*. New York: Noeton & Coy.

Tead, Ordway. 1950. *The Art of Administration*. McGraw-Hill.

Terry, George, R. 1971. *Principles Of Management*. Illinois: Richard D. Irwin Inc. Homewood.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1978. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.

Wajong, J. 1969. *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta: Jambatan.

Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Co.

_____. 1996. *Pengantar Studi Public Administration*. Jakarta: Bumi Aksara.

Wilson, Woodrow. 1958. *The Study of Public Administration*. Washington DC: Public Affairs Press.

Biodata Penulis



Sahya Anggara, lahir di Rajagaluh, Majalengka, Jawa Barat pada tahun 1967. Setelah menamatkan pendidikan SLTA kuliah di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sunan Gunung Djati Bandung pada Fakultas Syari'ah Jurusan Perdata Pidana Islam (PPI). Gelar Magister Sains (M.Si) diperolehnya dari Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung dan sekarang kandidat Doktor dalam konsentrasi Administrasi Negara di perguruan tinggi yang sama.

Penulis adalah dosen UIN (Universitas Islam Negeri) Sunan Gunung Djati Bandung pada Jurusan Administrasi Negara, Ketua Jurusan Administrasi Negara, dosen Program Pascasarjana UNIS Tangerang, dan Program Pascasarjana STIH Bangka Belitung. Karya yang telah diterbitkan oleh CV. Pustaka Setia Bandung adalah buku "Perbandingan Administrasi Negara" (2012).