

Dr. Sahya Anggara, M.Si.

Ekologi Administrasi

Holistik, Kontemporer, dan Konstekstual



Dr. Sahya Anggara, M. Si.

Ekologi ADMINISTRASI

Holistik, Kontemporer, dan Kontekstual



Penerbit PUSTAKA SETIA
Bandung.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

**No. 28 Tahun 2014
TENTANG HAK CIPTA**

Pasal 113.

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersil dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (satu ratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau 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 komersil dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
3. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau 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 komersil dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar 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 denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat milyar rupiah).

EKOLOGI ADMINISTRASI

Holistik, Kontemporer, dan Kontekstual

ISBN: 978-979-076-710-2

Cet. ke-1: Juni 2018, 16 x 24 cm; 288 hlm.

Penulis: Dr. Sahya Anggara, M. Si.

Desain cover: Tim Desain Pustaka Setia

Setting, Layout, Montase: Tim Redaksi Pustaka Setia

Cetakan ke-1: Juni 2018.

Diterbitkan oleh: CV. PUSTAKA SETIA.

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

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

E-mail: pustaka_seti@yahoo.co.id

Bandung - 40253.

(Anggota IKAPI Jawa Barat).

Hak cipta © 2018 CV. PUSTAKA SETIA

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

All right reserved.

Dr. Sahya Anggara, M.Si.

EKOLOGI ADMINISTRASI HOLISTIK, KONTEMPORER, DAN KONTEKSTUAL

Pustaka Setia

**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).

EKOLOGI ADMINISTRASI
Holistik, Kontemporer, dan Konstekstual
Cet. ke-1 Mei 2018, 16x24 cm.; 288 hlm.
ISBN: 978-979-076-710-2

Penulis: **Dr. Sahya Anggara, M.Si.**

Desain cover: **Tim Desain Pustaka Setia**

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

Cetakan ke-1: **Mei 2018**

Diterbitkan oleh:

CV PUSTAKA SETIA

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

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

E-mail: pustaka_seti@yahoo.co.id

BANDUNG 40253

(Anggota IKAPI Jawa Barat)

Copy Right © 2018 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

PENGANTAR PENULIS

Diskursus tentang administrasi pemerintahan tidak akan pernah usai selama pemerintahan masih ada untuk mengelola kepentingan negara dan bangsa. Bahkan, saat ini studi administrasi pemerintahan semakin intens dilakukan tidak hanya karena kegagalan menampilkan prinsip tersendiri secara efektif dan efisien, tetapi juga karena ketidakmampuannya mengeliminasi diri dari kepentingan elite penguasa. Hal ini karena ketika negara dan pemerintah dikendalikan oleh politik kekuasaan, birokrasi sangat sulit menampilkan kinerja yang akomodatif terhadap kebutuhan nyata masyarakat.

Salah satu pendekatan alternatif yang digagas dalam buku ini adalah pendekatan ekologis yang merepresentasikan model holistik birokrasi kontemporer dan kontekstual. Pendekatan model ini didasarkan pada asumsi bahwa semakin dekat *epicentrum* birokrasi

pemerintahan ke wilayah masyarakat yang dilayani, birokrasi akan semakin akomodatif dan lebih bermakna bagi peningkatan pelayanan publik. Asumsi tersebut berawal dari pemikiran *utilitarianisme* yang lebih memandang aspek kegunaannya bagi masyarakat sebagai sasaran utama pelayanan. Model ini juga berarti lebih menonjolkan faktor ekologis terdekatnya secara eksternal serta penguatan dimensi budaya organisasi secara internal yang terbentuk dari kearifan lokal.

Diakui bahwa pendekatan model ini masih memerlukan pengkajian dan pengujian empiris secara tematik. Akan tetapi, dengan logika berpikir rasional menggunakan analogi homeostatis serta berbekal pengalaman praktik birokrasi selama ini, diyakini bahwa perspektif pengembangannya akan mendapat *support* dari para cendekiawan, pemerhati, dan praktisi yang berkomitmen menaruh kepedulian terhadap peningkatan kualitas bernegara dan bermasyarakat. Untuk itu, diperlukan penggalan variabel dan indikator yang relevan untuk memastikan adanya *novelty* dari konteks birokrasi model masa kini dan masa yang akan datang.

Untuk itulah pengetahuan dan kemampuan administrasi dibutuhkan. Pengetahuan dan kemampuan administrasi menjadi penting dimiliki oleh mahasiswa, apa pun program studi yang dipilihnya, baik yang tergolong dalam ilmu-ilmu eksakta maupun ilmu-ilmu sosial. Sebagai sebuah ilmu, administrasi bukan lagi merupakan “barang mewah” yang sulit dijangkau oleh rata-rata mahasiswa. Ia ada di sekitar kita, dan karenanya cukup menjadi familiar.

Buku-buku tentang administrasi secara mudah dapat ditemukan di berbagai perpustakaan dan toko buku sehingga tidak ada alasan lagi bagi mahasiswa untuk merasa kesulitan mendapatkannya. Walaupun demikian, penulisan buku ini tetap dilakukan untuk ikut “memeriahkan” khasanah keilmuan. Kehadiran buku-buku administrasi negara yang pada umumnya banyak dimanfaatkan untuk keperluan praktis, yang dalam hal ini, terutama untuk pengkajian lebih dalam di jurusan Administrasi Negara. Selain itu, dalam sejumlah buku yang beredar, penyajian administrasi tidak sedikit yang bersifat konseptual, penuh dengan rumus-rumus abstrak,

sehingga tidak mudah dipahami oleh mahasiswa, apalagi untuk taraf pemula.

Dengan maksud membantu memudahkan pemahaman terhadap sejumlah konsep, rumus, dan contoh penerapan dalam strategi yang berkaitan dengan teknik-teknik pendekatan tertentu, penulis menghadirkan buku ini. Jadi, walaupun mungkin tidak terlalu bersifat elementer, penulisan buku ini diusahakan sedemikian rupa untuk secara mudah dipahami oleh mahasiswa, pengguna, atau peminat yang *concern* terhadap pengembangan administrasi negara dan/atau pemerintahan, tingkat pemula sekalipun. Untuk itu, pembicaraan setiap jenis atau teknik disertai contoh-contoh penerapan yang relevan dengan kebutuhan kondisi saat ini dan masa yang akan datang.

Selain itu, penulisan buku *Ekologi Administrasi* ini sengaja diorientasikan untuk kebutuhan pengguna. Pembicaraan teknik-teknik dikelompokkan berdasarkan penggunaan yang relevan. Buku ini membicarakan sejumlah teknik pendekatan yang terlihat banyak dimanfaatkan untuk keperluan pengembangan administrasi pemerintahan. Penyajiannya diawali dengan Kajian Makna Filosofis Ekologi; Konsep Dasar Ekologi Administrasi; Studi Perkembangan Ekologi Administrasi Pemerintahan; Tinjauan Ekologis Administrasi Negara; Kerangka Dasar Sistem Administrasi Negara; Spesifikasi dan Aneka Wajah Administrasi Negara; Administrasi Daerah dalam Sistem Administrasi Negara; Administrasi Daerah dalam Sistem Administrasi Negara; Struktur Perubahan Sistem Ekologi Administrasi Negara; Membangun Ekologi Administrasi Publik dan Nilai-nilai Lokal; Strategi Pengembangan Ekologi Administrasi Publik; Model Pengembangan Ekologi Administrasi Publik; diakhiri dengan Model Ekologi Administrasi Publik Kontemporer.

Kehadiran buku ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, terutama dorongan keluarga, istri, dan anak-anak yang memotivasi semangat kerja penulis sehingga memanfaatkan berbagai kesempatan dan waktu luang untuk menulis berbagai gagasan dalam buku ini. Sekalipun demikian, berbagai kekurangan tentunya masih terdapat dalam penyusunan buku ini, dan semoga menjadi bahan perbaikan berikutnya. Harapan penulis, betapa pun kecilnya, karya ini dapat

menambah wawasan pengetahuan dan pengayaan kepastakaan di bumi tercinta ini.

Dr. Sahya Anggara, M.Si.

DAFTAR ISI

BAB 1

| | |
|--|----|
| PENDAHULUAN | 1 |
| A. Makna Filosofis Ekologi | 2 |
| B. Problem dalam Pengembangan Etika Lingkungan..... | 6 |
| C. Upaya Pengembangan Etika Lingkungan | 8 |
| D. Mewujudkan Pembangunan yang Berwawasan Lingkungan | 12 |

BAB 2

| | |
|---|----|
| KONSEP DASAR EKOLOGI ADMINISTRASI | 23 |
| A. Konsepsi Ekologi Administrasi..... | 24 |
| B. Faktor-faktor Ekologis dalam Administrasi..... | 27 |

| | |
|---|----|
| C. Ruang Lingkup Ekologi Administrasi..... | 33 |
| D. Pertumbuhan dan Perspektif Ekologi Administrasi Negara | 34 |

BAB 3

| | |
|--|----|
| STUDI PERKEMBANGAN EKOLOGI ADMINISTRASI PEMERINTAHAN | 37 |
| A. Studi Ekologi Administrasi Pemerintahan | 37 |
| B. Perkembangan dalam Perspektif Ekologi Administrasi Pemerintahan di Indonesia | 41 |
| C. Pengaruh Lingkungan Sosial Budaya dalam Perkembangan Administrasi Pemerintahan di Indonesia | 42 |
| D. Perkembangan dan Revitalisasi Administrasi Pemerintahan di Indonesia | 45 |

BAB 4

| | |
|--|----|
| TINJAUAN EKOLOGIS ADMINISTRASI NEGARA | 51 |
| A. Tinjauan Ekologi Administrasi Negara | 52 |
| B. Prinsip Ekologi Administrasi Negara | 53 |
| C. Karakteristik Ekologi Administrasi Negara | 54 |
| D. Faktor-faktor yang Memengaruhi Sistem dalam Ekologi Administrasi Negara | 58 |

BAB 5

| | |
|---|----|
| KERANGKA DASAR SISTEM ADMINISTRASI NEGARA | 67 |
| A. Konsep Dasar Sistem Administrasi Negara | 67 |
| B. Paradigma Administrasi Negara | 77 |
| C. <i>Reinventing Government</i> | 82 |
| D. Reformasi Administrasi Negara di Indonesia | 83 |

BAB 6

| | |
|--|----|
| SPESIFIKASI DAN ANEKA WAJAH ADMINISTRASI NEGARA | 89 |
| A. Konsep Spesifikasi Administrasi Negara | 89 |

| | |
|---|-----|
| B. Keanekaragaman Spesifikasi Wajah Administrasi Negara | 96 |
| C. Pendekatan Administrasi Negara | 103 |
| D. Identifikasi Administrasi Negara | 107 |

BAB 7

| | |
|--|------------|
| ADMINISTRASI DAERAH DALAM SISTEM ADMINISTRASI NEGARA | 109 |
| A. Konsep Dasar Administrasi dan Pemerintahan Daerah ... | 110 |
| B. Undang-Undang Pemerintahan Daerah | 112 |
| C. Kegiatan Administrasi Pemerintahan Daerah dalam Sistem Administrasi Negara | 115 |
| D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Administrasi Pemerintahan | 117 |

BAB 8

| | |
|---|------------|
| STRUKTUR PERUBAHAN SISTEM EKOLOGI ADMINISTRASI NEGARA..... | 131 |
| A. Konsep Dasar Struktural Perubahan Sistem Ekologi Administrasi Publik | 132 |
| B. Perubahan Konseptual | 137 |
| C. Perubahan Struktural Institusional Administrasi Negara . | 143 |

BAB 9

| | |
|---|------------|
| MEMBANGUN EKOLOGI ADMINISTRASI PUBLIK DAN NILAI-NILAI LOKAL | 147 |
| A. Konsep Dasar Kearifan Lokal | 148 |
| B. Kepemimpinan Lokal..... | 157 |
| C. Nilai-nilai Ekologis Kepemimpinan Administrasi | 165 |
| D. Tipologi dan Peran Kepemimpinan dalam Pembangunan Administrasi Publik..... | 169 |

BAB 10

| | |
|---|------------|
| STRATEGI PENGEMBANGAN EKOLOGI ADMINISTRASI PUBLIK | 177 |
| A. Konsep Dasar Strategi Pengembangan Ekologi Administrasi Publik | 178 |
| B. Perkembangan Administrasi Publik..... | 181 |
| C. Dimensi Strategi Administrasi Publik..... | 182 |
| D. Strategi Pengembangan Ekologi Administrasi Publik | 194 |

BAB 11

| | |
|---|------------|
| MODEL PENGEMBANGAN EKOLOGI ADMINISTRASI PUBLIK | 203 |
| A. Konsep Model Pengembangan Ekologi Administrasi Publik | 204 |
| B. Model Sistem Administrasi Negara Indonesia | 210 |
| C. Model Struktur dan Fungsional | 216 |
| D. Model <i>Good Governance</i> | 220 |

BAB 12

| | |
|---|------------|
| MODEL EKOLOGI ADMINISTRASI PUBLIK KONTEMPORER | 235 |
| A. Konsep Dasar Model Ekologi Administrasi Publik Kontemporer | 236 |
| B. Desain Ekologi Administrasi Publik Kontemporer dalam Fungsi Pelayanan Publik | 247 |
| C. Skema Ekologi Administrasi Publik Kontemporer dalam Birokrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah..... | 252 |
| D. Perspektif Birokrasi Kontekstual Otonomi Khusus | 268 |

| | |
|----------------------|-----|
| DAFTAR PUSTAKA | 271 |
| PROFIL PENULIS | 287 |

BAB 1

PENDAHULUAN

Manusia dan alam semesta adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Manusia sebagai mikrokosmos dan alam semesta serta lingkungan sebagai makrokosmos saling berinteraksi. Fakta menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk yang memiliki ketergantungan paling besar terhadap lingkungannya. Sejauh mana hubungan antara manusia dan lingkungan, dan posisi keduanya? Manusia adalah makhluk yang berbudaya. Secara ideal, segala tindakannya merupakan tindakan beradab yang dilandasi etika moral dan tanggung jawab, termasuk dalam masalah lingkungan administrasi. Dengan membudayakan pengelolaan lingkungan yang bertanggung jawab merupakan suatu imperatif. Di sinilah peran moral dan etika sangat mendasar yang pada akhirnya akan membangun hubungan lingkungan dan manusia, organisasi, administrasi, manajemen, bangsa, dan negara yang berbudaya.

A. Makna Filosofis Ekologi

1. Mendekat dengan Ekologi

Membahas filsafat lingkungan tentu tidak dapat dilepaskan dari masalah atau pengertian ekologi.¹ Istilah ekologi pertama kali digunakan oleh Haeckel, seorang ahli biologi Jerman dalam pertengahan 1860-an. Istilah ini berasal dari bahasa Yunani, yaitu *oikos* yang berarti rumah dan *logos* yang berarti ilmu. Ekologi secara harfiah berarti ilmu tentang makhluk hidup dalam rumahnya atau dapat juga diartikan sebagai ilmu rumah tangga makhluk hidup.²

Ekologi adalah ilmu yang mempelajari hubungan timbal-balik antara makhluk hidup dan lingkungannya. Dengan demikian, ekologi merupakan disiplin baru dari biologi yang merupakan mata rantai fisik dan proses biologi serta bentuk-bentuk yang menjembatani antara ilmu alam dan ilmu sosial. Ekologi juga merupakan cabang ilmu yang mendasari ilmu-ilmu yang berkembang dan selalu berkaitan dengan kehidupan sehari-hari, terutama dengan lingkungan. Oleh karena itu, ekologi dijadikan sebagai dasar pengetahuan lingkungan.

Menurut Otto Soemarwoto (1988), ada persamaan antara ekonomi dan ekologi, yaitu adanya hubungan kepentingan. Adapun perbedaannya, dalam ekonomi, mata uang yang dipakai dalam transaksi adalah uang, cek, dan lain-lain. Dalam ekologi yang menjadi alat transaksi adalah materi, energi, dan informasi. Ekologi dapat juga dikatakan sebagai ekonomi alam yang melakukan transaksi dalam bentuk materi, energi, dan informasi.³

Ekologi selalu berkaitan dengan ilmu lain, seperti ekonomi, teknologi, politik, dan sosial budaya. Ekologi memang penting, tetapi bukan satu-satunya landasan dalam mengambil keputusan dalam

1 Otto Sumawarto, 1998, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Jakarta: Jembatan, hlm. 15.

2 *Op. Cit.*, Sumawarto, 1998, *Ekologi*, hlm. 16.

3 *Op. Cit.*, hlm. 17.

permasalahan lingkungan hidup. Ekologi adalah salah satu masukan, satu komponen dalam sistem pengelolaan lingkungan hidup yang harus ditinjau bersama dengan komponen lain untuk mendapatkan keputusan yang seimbang. Dalam pengelolaan lingkungan, yang dibutuhkan adalah ekologi manusia, yang merupakan cabang khusus dari ekologi di samping ekologi tumbuhan, hewan, dan ekologi jasad renik. Ekologi manusia adalah ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dan lingkungan hidupnya.

Dalam masalah lingkungan hidup, selain ekologi terdapat pula istilah ekosistem yang perannya tidak kalah penting dengan ekologi. Ekosistem adalah suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik antara makhluk hidup dan lingkungannya. Ekosistem terbentuk oleh komponen hidup dan tidak hidup di suatu tempat yang berinteraksi untuk membentuk suatu kesatuan yang teratur. Keteraturan itu terjadi karena adanya arus materi dan energi yang terkendalikannya oleh arus informasi antara komponen dalam ekosistem. Tiap-tiap komponen itu mempunyai fungsi. Selama tiap-tiap komponen itu melakukan fungsinya dan bekerja sama dengan baik, keteraturan ekosistem pun terjaga.

Ada dua bentuk ekosistem yang penting. *Pertama*, ekosistem alamiah (*natural*). Dalam ekosistem alamiah ini terdapat heterogenitas yang sangat tinggi dari organisme hidup sehingga mampu mempertahankan proses di dalamnya dengan sendirinya. *Kedua*, ekosistem buatan (*artificial*). Dalam ekosistem buatan ini, organisme yang hidup kurang heterogen sehingga bersifat labil, diusahakan menjadi stabil.⁴ Apa pun bentuk ekosistem tersebut yang paling penting adalah mengupayakan agar ekosistem menjadi stabil. Dengan ekosistem yang stabil, manusia dapat tetap hidup secara teratur dari generasi ke generasi dengan sejahtera.⁵

4 Koesnadi Hardjosoemantri, 2002, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 3.

5 *Op. Cit.*, hlm. 4.

2. Esensi Filosofis Lingkungan

Filsafat lingkungan adalah salah satu cabang dari filsafat yang membicarakan lingkungan secara kritis, radikal, sampai menyentuh hal yang mendasar dalam hubungannya dengan keutuhan hidup manusia. Filsafat lingkungan membahas masalah ini secara menyeluruh atau komprehensif. Filsafat lingkungan tidak mempelajari lingkungan sebagaimana apa adanya. Di dalamnya terkandung nilai-nilai normatif, idealis yang seharusnya menjadi landasan berpikir dan bertindak atau dalam mengambil dan menetapkan kebijakan.

Filsafat lingkungan bukan hanya sebuah cabang ilmu filsafat, melainkan juga pandangan hidup yang memberikan kesadaran akan lingkungan, baik bagi semua pihak yang berhubungan dengan ilmu ini maupun kesadaran umum bagi manusia, masyarakat, dan bangsa. Di sinilah letak kekuatan filsafat lingkungan, sebagai cabang filsafat yang paling baru yang bersifat pragmatik, faktual, dan kontekstual.

C.A. Yan Peursen (1988) menegaskan bahwa filsafat harus membahas masalah-masalah aktual, faktual kontekstual bukan hanya yang abstrak tekstual. Hal ini penting dalam rangka mengikuti perkembangan zaman agar filsafat lingkungan senantiasa mampu memberikan kontribusi bagi umat manusia. Sebagai induk dari segala disiplin ilmu, peran filsafat lingkungan dibutuhkan dalam rangka menjembatani berbagai cabang ilmu yang membahas satu objek yang sama sebagaimana dalam masalah lingkungan.⁶

Filsafat lingkungan atau disebut etika lingkungan esensinya mengharapkan lingkungan diperlakukan secara baik dan bijaksana. Dalam hal ini filsafat lingkungan diharapkan menjadi landasan, dasar, dan nilai, serta memberi semangat bagi upaya penyelamatan lingkungan yang dalam konteks ini adalah lingkungan administrasi.

Objek forma filsafat administrasi adalah keteraturan, pengaturan, atau dalam lingkup yang luas, yaitu *administration* (Inggris) atau

6 C.A. Yan. Peursen, 1988, *Strategi Kebudayaan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 33.

beheren atau *bestuur* (Belanda) yang berarti “pemerintah, pemerintahan” sebagai hasil pendekatan yang digunakan. Ini artinya pendekatan yang digunakan akan memberikan batas terhadap objek materia dari filsafat yang dikaji.⁷ Pendekatan atau yang menjadi pembatas inilah yang menempatkan perbedaan suatu kajian filsafat tertentu. Keteraturan, pengaturan, pemerintahan sebagai objek forma filsafat administrasi secara substansial atau secara esensial tampak pada hubungan pengatur dengan pihak yang diatur, baik dalam konteks internal kerja sama yang berlangsung maupun secara eksternal berlangsung antara individu sebagai subjek administrasi dan individu dalam kehidupan yang lebih luas, sebagai objek yang harus dilayani, diayomi dan diberdayakan oleh subjek administrasi.

3. Manusia dan Lingkungan: Tiga Tantangan untuk Filsafat Ekologi

Ketergantungan manusia pada alam tidak dapat dipahami tanpa ekologi mendalam berkaitan dengan kehidupan. Sejak kontribusi awal Leopold, bidang filsafat lingkungan telah berkembang dengan banyaknya pemikiran baru tentang kaitan manusia dengan alam dan prinsip metafisik dan etika yang membentuk pemikiran kita.

Ada tiga tantangan yang dihadapi filsafat lingkungan yang muncul dari perdebatan baru-baru ini. *Pertama*, perjuangan untuk mengatasi pandangan antroposentris alam, yang melihat semua alam untuk melayani kepentingan manusia, dan menghadapi “nilai intrinsik” alam. *Kedua*, pertanyaan tentang cara menentukan tempat manusia di alam; yang dianggap sama dengan makhluk alam lainnya, dan berperan lebih tinggi dalam membentuk dan mengelola alam. *Ketiga*, menentukan dasar yang digunakan dalam menetapkan status moral atau *considerability moral* untuk hewan dan benda-benda alam.

7 Sutarto, 1986, *Dasar-dasar Kepemimpinan Administrasi*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hlm. 103.

B. Problem dalam Pengembangan Etika Lingkungan

1. Problem Lingkungan sebagai Isu Strategis Bangsa

Masalah lingkungan hidup adalah masalah individu, keluarga, masyarakat, bahkan dunia. Akhir-akhir ini, masalah peningkatan kerusakan lingkungan hidup dan ekologi manusia menjadi bahan perbincangan hangat, baik di negara-negara maju maupun negara berkembang, termasuk Indonesia.⁸

Kerusakan lingkungan yang terjadi, baik di negara maju maupun di negara berkembang tidak lagi dapat ditoleransi. Ini adalah masalah mendesak yang harus mendapat perhatian penuh jika manusia tidak ingin mendapatkan malapetaka yang lebih besar. Menurut Franz Magnis-Suseno, ulah kasar manusia terhadap lingkungan akan berdampak pada kelestarian biosfer.⁹ Semua unsur biosfer saling bergantung dan saling memengaruhi. Ini merupakan ciri khas biosfer yang terdiri atas ekosistem-ekosistem yang tidak terhitung banyaknya. Ciri khas sistem adalah keseimbangan. Ekosistem hanya dapat lestari apabila ada keseimbangan antara kekuatan yang merusak dan yang memperbaharui, antara kematian dan munculnya organisme baru tetap terjaga. Akan tetapi, karena ulah manusia, keseimbangan menjadi terganggu. Hal ini ditunjukkan dengan terjadinya bencana alam akibat kesalahan manusia.¹⁰

Dalam hal ini sepertinya tidak ada pilihan lain kecuali menggalakkan gerakan perlindungan ekosistem, yaitu gerakan yang membebaskan manusia dari ancaman belenggu perbudakan berupa “bahaya-bahaya lingkungan” buatan sendiri.¹¹

2. Hukum Perlindungan Lingkungan Hidup

Danusaputro menyebutkan beberapa alat yang kuat dan ampuh dalam melindungi lingkungan hidup. *Pertama*, perlindungan

8 *Op. Cit.*, Bintarto, 1997, *Ekologi Manusia...*, hlm. 33.

9 *Loc. Cit.*, Franz, 1993, *Berfilsafat dari...*, hlm. 229.

10 *Op. Cit.*, hlm. 230.

11 *Loc. Cit.*, Hardjasoemantri, *Hukum...*, hlm. 3.

lingkungan hidup. *Kedua*, program pembangunan yang berwawasan lingkungan. Pembangunan dalam segala bidang harus memerhatikan aspek lingkungan. Dalam menetapkan kebijakan, baik jangka panjang maupun jangka pendek tidak boleh mengesampingkan kelestarian lingkungan.¹²

Memang tidak dapat disangkal bahwa kata kunci dalam masalah pelestarian lingkungan adalah “kesadaran manusia”, baik sebagai pribadi, anggota masyarakat, maupun agen pemerintah yang menyelenggarakan sistem. Tidak cukup jika hanya berharap pada kesadaran. Oleh karena itu, harus ada upaya konkret dengan kekuatan memaksa untuk meningkatkan atau menumbuhkan sikap peduli lingkungan ini.

Dalam hal ini peran negara atau bangsa sangat besar. Bangsa (baca: negara) merupakan lembaga formal paling besar yang mengatur kepentingan seluruh warga negaranya. Negara memiliki program pembangunan yang secara sistematis disusun dan dijalankan, dalam hal ini pembangunan yang berwawasan lingkungan mutlak diperlukan. Negara memiliki pengaruh yang sangat kuat sebagai lembaga kekuatan ekonomi, politik, kekuatan represif untuk menjalankan misi pelestarian lingkungan ini.

Ketiga, negara mempunyai kekuatan persuasif ataupun memaksa melalui institusinya agar semua pihak mematuhi undang-undang atau peraturan, termasuk dalam hal lingkungan.

3. Subjektivitas Lingkungan

Pengaruh langsung yang menyebabkan kerusakan lingkungan, yaitu tindakan atau perilaku manusia, masyarakat, atau bangsa sebagai subjek yang berhadapan dengan lingkungan.

a. *Kerusakan Lingkungan oleh Perilaku Manusia*

Kerusakan lingkungan dapat disebabkan oleh perilaku manusia perseorangan sebagai individu. Kerusakan lingkungan karena subjek

perseorangan ini, seperti membuang sampah di selokan atau parit, sungai, menebang pohon atau memetik bunga langka di gunung, dan sebagainya. Perilaku perseorangan ini jika dilakukan oleh banyak orang menimbulkan dampak kerusakan yang sangat besar. Hal ini karena akumulasi kerusakan yang semula kecil akan menjadi besar dan menjadi bom waktu yang siap meledak setiap saat.

b. *Kerusakan Lingkungan oleh Sekelompok Manusia*

Kerusakan yang disebabkan oleh sekelompok manusia atau masyarakat menimbulkan bahaya yang lebih besar. Sebagai contoh, penebangan kayu di wilayah hutan lindung jika dilakukan perseorangan, pelakunya akan diberi peringatan oleh masyarakat. Jika dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat yang bersangkutan dan mayoritas masyarakat merasakan manfaat langsung, tidak ada kekuatan yang dapat memberi peringatan kepada mereka.

c. *Kerusakan Lingkungan oleh Negara atau Bangsa*

Kerusakan lingkungan dalam tingkat ini biasanya berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang tidak berwawasan lingkungan dalam mengambil suatu keputusan atau menyusun dan melaksanakan program pembangunan.

C. Upaya Pengembangan Etika Lingkungan

1. Penguatan Misi untuk Mempertahankan Keseimbangan Ekosistem

Misi mulia untuk mempertahankan keseimbangan ekosistem di tengah-tengah tuntutan dan kebutuhan pelaksanaan pembangunan adalah masalah yang sangat sulit. Upaya ini tidak cukup dengan penyuluhan-penyuluhan untuk menumbuhkan kesadaran. Pada tahap awal perlu adanya landasan yang kuat dalam upaya menjaga lingkungan. Landasan ini harus memiliki kekuatan yang memaksa dalam pelaksanaannya. Berkaitan dengan masalah ini, bangsa Indonesia sebenarnya sudah cukup tanggap untuk mengantisipasinya.

12 *Op. Cit.*, Hardjasoemantri, *Hukum...*, hlm. 4.

2. Penetapan Sikap untuk memerhatikan Lingkungan

Pemerintah melalui programnya menetapkan sikap dasar yang sangat memerhatikan lingkungan dalam melaksanakan pembangunan. Hal ini dapat ditemukan dengan dimasukkannya program pembangunan lingkungan dalam wujud Bab 4 dalam REPELITA II berdasarkan butir 10 Pendahuluan BAB III GBHN 1973-1978. Selanjutnya berdasarkan Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1975 dibentuk Panitia Inventarisasi dan Evaluasi Kekayaan Alam. Tugas panitia ini adalah menelaah secara nasional pola-pola permintaan dan persediaan serta perkembangan teknologi, baik masa kini maupun masa yang akan datang. Hal ini dilakukan dengan tujuan menilai implikasi sosial, ekonomis, ekologis dan politis dari pola-pola tersebut untuk dijadikan dasar penentuan kebijaksanaan, pemanfaatan serta pengamanannya sebagai salah satu sumber daya pembangunan nasional.¹³

Masalah lingkungan ini selanjutnya dimasukkan dalam GBHN sampai dengan tahun 1998, dan ditetapkan seorang menteri yang menangani masalah ini. Pada dasarnya pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara orisinal. Penggalan sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang.

Pada tanggal 11 Maret 1982 DPR RI dalam Sidang Paripurna telah mengesahkan Rancangan Undang-Undang Lingkungan Hidup yang ditetapkan dalam Lembaran Negara No. 12. RUU yang selanjutnya menjadi Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang disingkat UULH. Pada dasarnya Undang-Undang ini memuat asas serta prinsip-prinsip pokok tentang perlindungan dan pengembangan lingkungan hidup beserta sanksi-sanksi ini merupakan dasar bagi semua peraturan perundangan lainnya.

¹³ *Loc. Cit.*, Hardjasoemantri, *Hukum...*, hlm. 47-48.

3. Pemantapan Kesadaran Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup

Kesadaran dan kehidupan masyarakat yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup telah berkembang sedemikian rupa sehingga UU No. 4 Tahun 1982 (UULH) perlu disempurnakan untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan. Undang-undang baru ini diundangkan pada tanggal 19 September 1997, yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 yang disingkat Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH).¹⁴ Masih banyak peraturan lain yang ditetapkan sebagai aturan operasional, baik dalam bentuk Keputusan Presiden maupun Peraturan Menteri.

4. Kebijakan Berwawasan Lingkungan

Berkaitan dengan alam, manusia mempunyai tugas dan tanggung jawab sendiri. Manusia dikaruniai akal budi yang dititahkan untuk menguasai dan memerintah sub-sistem lain dalam keseluruhan ekosistem sehingga sering bertindak sewenang-wenang. Manusia pada akhirnya menjadi agresor dan predator yang sangat mengerikan. Ia menganggap alam sebagai lawan yang harus ditundukkan dan diperbudak untuk memuaskan segala keinginan dan nafsunya.¹⁵ Untuk itu, sudah seharusnya dikembangkan sikap baru dalam memperlakukan lingkungan. Dengan kekuasaannya terhadap lingkungan, manusia tidak dapat melepaskan diri dari keterikan yang lebih kuat dengan cara menjaga keutuhan lingkungan hidup.

Lebih jauh Franz Magnis Suseno berpendapat: "Yang diperlukan tidak kurang dari suatu perubahan fundamental dalam sikap manusia modern terhadap lingkungan hidup dan alam. Sikap dasar yang dituntut itu dapat dirumuskan: "menguasai secara berpartisipasi, menggunakan dengan memelihara. Manusia harus

¹⁴ *Op. Cit.*, Hardjasoemantri, *Hukum...*, hlm. 66.

¹⁵ *Op. Cit.*, Hardjasoemantri, *Hukum...*, hlm. 71.

tetap menguasai alam. Ia tetap menggunakannya. Hal yang perlu diubah adalah cara penguasaan dan cara pemanfaatan. Menguasai tidak sebagai pihak luar dan di atas alam, tetapi sebagai bagian alam, sebagai partisipan dalam ekosistem bumi. Manusia dapat menguasai dengan menghargai, mencintai, mendukung, dan mengembangkan.¹⁶

5. Membangun Etika Lingkungan Baru

Beberapa rumusan yang memuat sikap dan tanggung jawab terhadap lingkungan, yaitu sebagai berikut.¹⁷

- a. Manusia harus menghormati alam. Manusia tidak hanya melihat alam sebagai sesuatu yang berguna baginya, tetapi juga memiliki nilainya sendiri. Jika terpaksa mencampuri proses-proses alam, ia hanya melakukan seperlunya dengan tetap menjaga keutuhannya.
- b. Manusia harus menanamkan kesadaran akan tanggung jawab khusus terhadap lingkungan lokal sendiri agar lingkungan bersih, sehat, dan alamiah.
- c. Manusia harus merasa bertanggung jawab terhadap kelestarian biosfer. Ia harus mengembangkan kesadaran mendalam bahwa kita, termasuk biosfer, merupakan bagian dari ekosistem yang tidak boleh terganggu keseimbangannya.
- d. Solidaritas dengan generasi-generasi yang akan datang harus menjadi acuan dalam pengelolaan lingkungan. Manusia bertanggung jawab untuk meninggalkan ekosistem bumi ini secara utuh dan baik kepada generasi yang akan datang.
- e. Etika lingkungan hidup baru memuat larangan keras untuk merusak, mengotori, dan meracuni, mematikan, menghabiskan, menyia-nyiakkan, dan melumpuhkan alam sebagian atau keseluruhan.

16 *Loc. Cit.*, Magnis-Suseno, *Berfilsafat...*, hlm. 232.

17 *Loc. Cit.*, Magnis-Suseno, *Berfilsafat...*, hlm. 233.

- f. Perlu dikembangkan prinsip proporsionalitas. Pembangunan pasti akan mengubah atau merusak lingkungan, baik sedikit maupun banyak. Untuk itu, urgensi suatu program dan akibat kerusakan lingkungan yang akan ditimbulkannya perlu diperhatikan.
- g. Prinsip pembebanan biaya pada penyebab. Kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh pihak tertentu akan menyebabkan kerugian bagi seluruh masyarakat. Tidak adil jika seluruh masyarakat harus menanggung akibatnya. Pihak penyebab kerusakan lingkungan harus bertanggung jawab sehingga kerusakan lingkungan dapat diatasi.

D. Mewujudkan Pembangunan yang Berwawasan Lingkungan

Masalah lingkungan sangat berkaitan dengan sistem. Rusaknya sistem tersebut akan merusak hidup manusia. Kerusakan lingkungan yang terjadi secara global merupakan tanggung jawab bersama. Ada beberapa pendekatan untuk mewujudkan pembangunan berwawasan lingkungan, di antaranya sebagai berikut.

1. Pola Pendekatan Filosofis

Pada dasarnya banyak ajaran filsafat dan agama yang menganjurkan manusia untuk memelihara, menghargai, dan hidup menyatu dengan lingkungannya. Akan tetapi, ajaran-ajaran ini belum menampakkan kekuatan yang efektif karena kerusakan alam masih terus terjadi.

Dalam perspektif pembangunan yang berwawasan lingkungan, manusia dipandang sebagai subjek dan objek pembangunan. Dikatakan subjek pembangunan karena ia merupakan pelaksana pembangunan. Adapun dikatakan objek pembangunan karena sasaran hasil pembangunan pada hakikatnya untuk kepentingan manusia. Dengan kata lain, pembangunan dilaksanakan oleh dan untuk manusia.¹⁸

18 R.P. Misra, 1991, *Regional Development Planning: Search for Bearing*, Nagoya: UNCRD, hlm. 213.

Pada dasarnya tujuan pembangunan adalah tercapainya standar kesejahteraan yang adil dan merata bagi hidup manusia. Karena aspek kesejahteraan yang adil dan merata di setiap wilayah harus diupayakan, dalam pelaksanaan pembangunan, manusia memiliki hak dan kewajiban yang diatur sedemikian rupa sehingga kedudukan manusia sebagai subjek dan objek pembangunan dapat terwujud. Akan tetapi, pelaksanaan hak dan kewajiban manusia dalam mencapai kesejahteraan harus memerhatikan kelestarian lingkungan alam serta tetap tersedianya sumber daya yang diperlukan.

Sumber daya lingkungan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan manusia mempunyai keterbatasan dalam banyak hal, yaitu keterbatasan tentang ketersediaan menurut kuantitas dan kualitasnya. Sumber daya lingkungan juga mempunyai keterbatasan menurut ruang dan waktu. Oleh sebab itu, manusia harus melakukan pengelolaan yang bijaksana, rasional, cerdas, dan bertanggung jawab. Dalam pengelolaan sumber daya lingkungan, manusia perlu berdasar pada prinsip keefisienan. Artinya, tidak merusak ekosistem, pengambilan secara efisien dalam memikirkan kelanjutan sumber daya yang ada dan keberlangsungan hidup manusia serta makhluk lainnya.

Pemanfaatan sumber daya alam tidak dimaksudkan untuk menguras habis kekayaan yang terkandung di alam, tetapi bertujuan pada terwujudnya tata pengelolaan keberadaan sumber daya alam untuk mendukung kesejahteraan manusia. Akan tetapi, pemanfaatan sumber daya alam tersebut sering merusak alam. Kasus-kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan (pencemaran udara, pencemaran air, pencemaran tanah, serta kerusakan hutan) terjadi karena perilaku dan aktivitas manusia yang tidak bijaksana dan tidak cerdas dan tidak bertanggung jawab. Akibatnya ekosistem lingkungan menjadi terganggu.

Jika dibiarkan, perilaku manusia atas lingkungannya yang “merusak” ini akan menghambat pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia. Dalam konteks ini, keberadaan psikologi lingkungan memegang peranan penting. Psikologi lingkungan merupakan proses untuk membangun manusia yang sadar dan peduli terhadap lingkungannya secara total

(keseluruhan) serta segala masalah yang berkaitan dengannya. Psikologi lingkungan mengantar manusia yang memiliki pengetahuan, keterampilan, sikap dan tingkah laku serta memotivasi manusia untuk membangun komitmen bekerja sama, baik secara individu maupun secara kolektif, untuk memecahkan berbagai masalah lingkungan saat ini dan mencegah timbulnya masalah baru.

Terbentuknya pola perilaku manusia yang terinspirasi dan berwawasan lingkungan merupakan salah satu dasar penetapan tujuan umum (*goal*) dalam psikologi lingkungan. Seiring dengan tujuan tersebut, untuk membantu manusia sebagai pelaku pembangunan yang berwawasan lingkungan, psikologi lingkungan merancang metode berikut.¹⁹

- a. Membangun kesadaran, yaitu membantu individu dan kelompok sosial memperoleh kesadaran tentang kepekaan terhadap lingkungan dan berbagai masalah yang berkaitan.
- b. Transfer pengetahuan, yaitu membantu individu dan kelompok sosial memperoleh berbagai pengalaman tentang lingkungan dan pemahaman dasar mengenai masalah-masalah yang berhubungan. Dasarnya adalah eksplorasi kemampuan rasional manusia.
- c. Pengembangan sikap, yaitu membantu individu dan kelompok sosial memperoleh nilai-nilai sosial, perasaan kuat dan kepedulian terhadap lingkungan serta mempunyai motivasi.
- d. Pemberian keterampilan, yaitu membantu individu dan kelompok sosial memperoleh keterampilan dalam pemecahan masalah-masalah lingkungan.
- e. Partisipasi dan observasi, yaitu membantu individu dan kelompok sosial mengembangkan rasa tanggung jawab terhadap berbagai masalah lingkungan dan mencoba menerapkan tindakan yang tepat untuk membantu memecahkan masalah.

19 S. Yusuf, 2006, *Psikologi Perkembangan Anak dan Remaja*, Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm. 195.

- f. Evaluasi dan refleksi, yaitu membantu individu dan kelompok sosial mengembangkan pola internalisasi diri atas seluruh aktivitas terhadap lingkungan dengan seluruh pembelajarannya sehingga menjadi sebuah spiritualitas hidup. Spiritualitas hidup inilah yang akan mendorong perilaku konstan manusia atas lingkungannya.

2. Pola Pendekatan Ekologis

a. Sikap Teknokratis

Menurut Franz Magnis-Suseno, salah satu penyebab kerusakan lingkungan adalah sikap teknokratis. Istilah teknokratis berasal dari bahasa Yunani, yaitu *tekne* yang artinya keterampilan dan *kratein* yang artinya menguasai. Dengan demikian, secara umum teknokratis artinya keterampilan untuk menguasai sesuatu. Sikap teknokratis pada intinya merampas dan membuang alam dan mengambil semua yang diperlukan dalam kehidupan manusia.²⁰

b. Sikap Dikotomis

Sikap dikotomis berarti melihat dan menempatkan lingkungan terpisah dari kehidupan manusia, sudut pandang kepentingan, sikap ini akan memunculkan perilaku tidak peduli terhadap lingkungan bahwa lingkungan adalah "tempat dan sumber daya".

Sikap dikotomis dapat diketahui dari hubungan manusia dan lingkungan. Beberapa pokok persoalan manusia melihat lingkungan, yaitu sebagai berikut.²¹

- 1) Cara manusia melihat lingkungan yang mempunyai dasar kepentingan. Kepentingan bisa negatif, bisa positif, bisa individu atau kelompok kepentingan hidup secara keseluruhan.
- 2) Cara memanfaatkan lingkungan. Artinya, apakah lingkungan hanya dieksploitasi atau dipikirkan juga keserasian atau keseimbangan lingkungan manusia dan masyarakat sekitar?

20 Franz Magnis-Suseno, 1993. *Berfilsafat dari Konteks*, Jakarta: Gramedia, hlm. 226.

21 Bintarto, 1999, *Filsafat Lingkungan*, Yogyakarta: PPs. UGM, hlm. 23.

- 3) Cara mengelola lingkungan. Pengelolaan lingkungan ini mencakup aspek sosial, ekonomi, teknik, budaya, dan politik. Apakah ada ketegasan, kejelasan, dan perencanaan yang matang terhadap kebijakan yang berhubungan dengan lingkungan?
- 4) Cara menyelamatkan lingkungan. Apakah lingkungan baik yang dapat dimanfaatkan manusia atau tidak itu perlu diamankan? Apakah lingkungan dikelola dengan baik dan arif sehingga pemanfaatan sumber daya alam tetap menyelamatkan lingkungan?

3. Pola Pendekatan Psikologis

Pada hakikatnya pembangunan berkelanjutan merupakan aktivitas memanfaatkan seluruh sumber daya untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat manusia. Pelaksanaan pembangunan pada dasarnya juga merupakan upaya memelihara keseimbangan antara lingkungan alami (sumber daya alam hayati dan nonhayati) dan lingkungan binaan (sumber daya manusia dan buatan) sehingga sifat interaksi ataupun interdependensi antarkeduanya tetap dalam keserasian yang seimbang. Dalam kaitan ini, eksplorasi ataupun eksploitasi komponen-komponen sumber daya alam untuk pembangunan harus seimbang dengan hasil/produk bahan alam dan pembuangan limbah ke alam lingkungan.

Prinsip pemeliharaan keseimbangan lingkungan harus menjadi dasar dari setiap upaya pembangunan atau perubahan untuk mencapai kesejahteraan manusia dan keberlanjutan fungsi alam semesta.

Upaya peningkatan kesejahteraan manusia harus seiring dengan kelestarian fungsi sumber daya alam agar keseimbangan lingkungan tetap terjaga dan potensi keanekaragaman hayati tidak akan menurun kualitasnya.

a. Psikologi Lingkungan Mendasari Perilaku Subjek Pembangunan yang Berwawasan Lingkungan

Psikologi lingkungan adalah suatu disiplin yang memerhatikan dan mempelajari hubungan antara perilaku manusia dan

lingkungannya. Psikologi lingkungan menekankan studi dari transaksi di antara individu dengan *setting* fisiknya. Dalam transaksi tersebut, individu mengubah lingkungan dan sebaliknya, perilaku dan pengalaman individu diubah oleh lingkungan. Hubungan yang saling bergantung antara manusia dan lingkungannya pada saat ini akan tampak pada teori-teori yang dikembangkan pada disiplin psikologi lingkungan.

Dari pemahaman tersebut tampak bahwa secara implisit psikologi lingkungan, sebagai disiplin ilmu, memiliki tiga fungsi, yaitu:

- 1) memberikan pemahaman mengenai konsep-konsep dasar tentang manusia dan lingkungannya;
- 2) memberikan dasar-dasar kemampuan untuk melakukan analisis mengenai permasalahan lingkungan aktual, baik yang terjadi di tingkat lokal, regional, maupun global;
- 3) mengantar penemuan solusi-solusi alternatif tentang cara mengatasi permasalahan lingkungan melalui pendekatan ekologis dan penerapan bagi kehidupan manusia.

b. Psikologi Lingkungan Berperan dalam Kebijakan Pembangunan Nasional yang Berwawasan Lingkungan

Secara umum, peranan psikologi lingkungan dalam penentuan kebijakan pembangunan nasional yang berwawasan lingkungan meliputi tiga hal, yaitu fungsi inspiratif, fungsi daya operatif, dan fungsi evaluatif.²²

1. Fungsi inspiratif

Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata inspirasi adalah kata benda yang berarti ilham, sedangkan kata ilham memiliki arti petunjuk (Tuhan) yang timbul di hati, pikiran (angan-angan) yang timbul dari hati bisikan hati serta sesuatu yang menggerakkan hati

22 Anton Bakker, 1995, *Ekologi dan Kosmologi: Filsafat tentang Kosmos sebagai Rumah Tangga Manusia*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 211.

untuk mencipta sesuatu.²³ Dengan demikian, fungsi inspiratif dimaksudkan bahwa psikologi lingkungan digunakan sebagai dasar petunjuk, pemahaman, dan analisis kritis dalam menentukan kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Beberapa prinsip dasar yang perlu diperhatikan dalam penentuan kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan adalah sebagai berikut.

- a) Prinsip kedaulatan negara atas sumber daya alam dipergunakan untuk kemakmuran rakyat dan tanggung jawab negara untuk mencegah dampak lingkungan yang bersifat lintas batas.
- b) Prinsip melakukan tindakan pencegahan.
- c) Prinsip bertetangga yang baik dan kewajiban melakukan kerja sama dengan semua lembaga dan internasional.
- d) Prinsip pembangunan berkelanjutan.
- e) Prinsip kehati-hatian.
- f) Prinsip pencemar membayar.
- g) Prinsip kebersamaan dengan tanggung jawab yang berbeda.

Apabila prinsip dasar ini dipakai dalam penentuan kebijakan pembangunan, diyakini bahwa tujuan luhur pembangunan seperti yang tercantum dalam UUD 1945 akan menjadi kenyataan.

2) Fungsi daya operatif

Secara umum, operatif merupakan kata sifat dari operasional. Operasional berarti fungsi yang didasarkan pada karakteristik yang dapat diobservasi atau mengubah konsep-konsep yang berupa konstruk dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diamati dan yang dapat diuji serta ditentukan kebenarannya oleh orang lain.

Dalam fungsi daya operatif, psikologi lingkungan berperan untuk mengobservasi, meneliti, menguji kebenaran, dan mengamati

23 *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1998, Jakarta: Pusat Bahasa Diknas, hlm. 215.

sejauh mana pelaksanaan kebijakan pembangunan berdampak pada pola perilaku dan gejala yang muncul akibat pelaksanaan kebijakan. Bahkan, psikologi lingkungan dapat berperan sebagai pengontrol pelaksanaan kebijakan pembangunan.

3) Fungsi evaluatif

Secara umum, evaluasi adalah proses penilaian. Penilaian ini bisa menjadi netral, positif, atau negatif atau gabungan dari keduanya.

Fungsi utama evaluasi adalah menyediakan informasi yang berguna bagi pihak pembuat keputusan untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan. Fungsi evaluatif yang dimaksudkan adalah psikologi lingkungan berperan dalam mengevaluasi proses pelaksanaan kebijakan pembangunan yang telah dilaksanakan.

Apabila dikaitkan dengan UU No. 32 Tahun 2004²⁴ dengan PP No. 25 Tahun 2000²⁵ tampak bahwa pengelolaan lingkungan hidup menjadi fokus utama. Implikasi yang muncul dari UU tersebut mencakup sebagai berikut.

1. Program Pengembangan dan Peningkatan Akses Informasi Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup

Program ini bertujuan untuk memperoleh dan menyebarluaskan informasi yang lengkap mengenai potensi dan produktivitas sumber daya alam dan lingkungan hidup melalui inventarisasi dan evaluasi, serta penguatan sistem informasi. Sasaran yang ingin dicapai melalui program ini adalah tersedia dan teraksesnya informasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, baik berupa infrastruktur data spasial maupun nilai dan neraca sumber daya alam dan lingkungan hidup oleh masyarakat luas di setiap daerah.

24 Tentang Pemerintahan Daerah.

25 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Otonom.

2. Program Peningkatan Efektivitas Pengelolaan Konservasi dan Rehabilitasi Sumber Daya Alam

Tujuan dari program ini adalah menjaga keseimbangan pemanfaatan dan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup, hutan, laut, air udara, dan mineral. Sasaran yang akan dicapai dalam program ini adalah pemanfaatan sumber daya alam untuk mendukung kebutuhan bahan baku industri secara efisien dan berkelanjutan. Sasaran lain di program adalah terlindunginya kawasan-kawasan konservasi dari kerusakan akibat pemanfaatan sumber daya alam yang tidak terkendali dan eksploitatif.

3. Program Pencegahan dan Pengendalian Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup

Tujuan program ini adalah meningkatkan kualitas lingkungan hidup dalam upaya mencegah kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan dan pemulihan kualitas lingkungan yang rusak akibat pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan, serta kegiatan industri dan transportasi.

Sasaran program ini adalah tercapainya kualitas lingkungan hidup yang bersih dan sehat, yaitu tercapainya kualitas lingkungan hidup yang bersih dan sehat sesuai dengan baku mutu lingkungan yang ditetapkan.

4. Program Penataan Kelembagaan dan Penegakan Hukum, Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup

Program ini bertujuan untuk mengembangkan kelembagaan, menata sistem hukum, perangkat hukum dan kebijakan, serta menegakkan hukum untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup yang efektif dan berkeadilan.

Sasaran program ini adalah tersedianya kelembagaan bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup yang kuat dengan didukung oleh perangkat hukum dan perundangan serta terlaksananya upaya penegakan hukum secara adil dan konsisten.

5. Program Peningkatan Peranan Masyarakat dalam Pengelolaan Sumber Daya alam dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup

Tujuan program ini adalah untuk meningkatkan peranan dan kepedulian pihak-pihak yang berkepentingan dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Sasaran program ini adalah tersedianya sarana bagi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian fungsi lingkungan hidup sejak proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan.

BAB 2

KONSEP DASAR EKOLOGI ADMINISTRASI

Ekologi administrasi merupakan lingkungan yang dipengaruhi dan memengaruhi administrasi, yaitu politik, ekonomi, budaya, teknologi, *security* (keamanan), dan *natural resource* (sumber daya alam).

Peran suatu masyarakat dalam bidang politik (infrastruktur), ekonomi (pendapatan/institusi), sosial budaya (pendidikan dan agama), dan hankam (tentram/tertib) jelas sangat memengaruhi jalannya roda pemerintahan. Sebaliknya, administrasi negara juga akan memengaruhi faktor-faktor lingkungannya, dengan jalan membina, menata, dan memproses kelangsungan roda pemerintahan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

A. Konsepsi Ekologi Administrasi

1. Pengertian Ekologi dan Administrasi

Secara etimologi (asal kata), ekologi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri atas dua akar kata, yaitu *oikos* berarti rumah, rumah tangga atau tempat tinggal, dan *logos* berarti ilmu. Dengan demikian, ekologi adalah ilmu tentang rumah atau tempat tinggal makhluk. Umumnya ekologi didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara makhluk hidup dan lingkungan.¹ Kata ekologi diperkenalkan pertama kali oleh Ernest Hackel, seorang biologis Jerman pada tahun 1869.

Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan “ekologi” sebagai “...tata hubungan total (menyeluruh) dan mutual (timbal-balik) antara satu organisme dan lingkungan sekelilingnya”.²

Sitanggang (1997) mendefinisikan “ekologi” sebagai ilmu yang mempelajari hubungan antara lingkungan dan faktor-faktornya, hubungan antarfaktor lingkungan sendiri, dan hubungan antarunsur suatu faktor dengan selamanya, serta hubungan dengan lingkungannya.³

Collins (1989) mendefinisikan “ekologi” sebagai suatu ilmu cabang biologi yang menyelidiki hubungan antara organisme hidup dan lingkungan tempat ia hidup.⁴

Komarudin (1983) memandang bahwa ekologi adalah suatu kajian yang berhubungan dengan inter-relasi antara organisme dan lingkungan. Dasar empirisnya terletak dalam hasil penelitian bahwa organisme-organisme yang hidup ini bervariasi menurut lingkungan.⁵

1 R. Soedjiran dkk., 1986, *Pengantar Ekologi*, Bandung: Remadja Karya, hlm. 21.

2 S. Prajudi Atmosudirjo, 1978, *Faktor Ekologi dalam Administrasi Pemerintahan*, Jakarta: Yayasan Karya Dharma IIP, hlm. 1.

3 H. Sitanggang, 1997, *Ekologi Pemerintahan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

4 Collins, 1989, *Dictionary of Phrasal Verbs*, London: Collins Publishers, hlm. 411.

5 Komarudin, 1983, *Ensiklopedia Manajemen*, Bandung: Alumni, hlm. 239.

Dari pengertian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa lingkungan mempunyai batas dan isi tertentu. Secara praktis, ruang lingkungan dapat ditentukan oleh faktor alam, sosial, dan sebagainya. Secara teoretis, batas lingkungan sulit untuk ditentukan.

Adapun administrasi secara sempit berasal dari kata *administratie* (bahasa Belanda), meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, pembuatan agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.⁶ Dalam arti sempit tersebut, administrasi adalah kegiatan yang bersifat tulis-menulis. Dengan demikian, administrasi dapat dipandang sebagai kegiatan tata usaha, seperti mengetik, mengirim surat, dan menyimpan arsip. Dalam arti luas, administrasi meliputi kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.⁷

Menurut George Terry, administrasi adalah perencanaan, pengendalian, dan pengorganisasian pekerjaan perkantoran, serta penggerakan mereka yang melaksanakannya agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan.⁸

Menurut The Liang Gie (1980), administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.⁹ Pendapat lain mengenai administrasi dikemukakan oleh Sondang P. Siagian (1994) bahwa administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.¹⁰

-
- 6 Soewarno Handyaningrat, 1988, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Manajemen*, Jakarta: Masasung, hlm. 2.
 - 7 Sondang P. Siagian, 1976, *Administrasi dan Pembangunan*, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 1.
 - 8 George R. Winardi Terry, 1986, *Asas-asas Manajemen*, Bandung: Alumni, hlm. 41.
 - 9 The Liang Gie, 1980, *Administrasi Perkantoran Modern*, Cetakan Ke-10, Yogyakarta: Nur Cahaya, hlm. 9.
 - 10 Sondang P. Siagian, 1994, *Organisasi, Kepemimpinan, Perilaku Administrasi*, Jakarta: Haji Mas Agung, hlm. 3.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa administrasi adalah seluruh kegiatan yang dilakukan melalui kerja sama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan.

2. Ciri-ciri Ekologis Administrasi

Sebagaimana yang telah diuraikan pada halaman sebelumnya bahwa ekologi adalah ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara organisme hidup/makhluk hidup dengan lingkungannya maka administrasi dapat pula dipandang sebagai organisme hidup yang dipengaruhi dan memengaruhi keadaan lingkungan. Dengan kata lain, ada hubungan timbal balik antara administrasi dan lingkungan atau faktor-faktor ekologi. Artinya, administrasi sebagai organisme hidup bersifat dinamis; berproses ke arah pencapaian tujuan. Dalam proses inilah, faktor ekologi menampilkan pengaruhnya, baik secara positif maupun negatif. Sebaliknya, dalam menghadapi pengaruh tersebut, administrasi yang tidak statis ini harus mampu memanfaatkan hal-hal yang negatif ke arah yang positif, setidaknya tidak menghambat proses administrasi. Administrasi sebagai organisme hidup mempunyai sifat-sifat tertentu agar memanfaatkan dan mengendalikan faktor-faktor lingkungan.

Ekologi merupakan suatu sintesis, penilai paduan kembali dari hasil-hasil studi yang telah dilakukan terhadap unsur-unsur masing-masing dan satu per satu yang diperoleh dengan analisis.¹¹ Penilai paduan kembali itu dilakukan karena studi yang dilakukan oleh para sarjana sesuai dengan keahliannya masing-masing dapat dihimpun dan disatukan sehingga menghasilkan prestasi yang baik dan tinggi. Dalam melakukan penilaian paduan kembali, ada asas-asas yang sangat perlu diperhatikan, yaitu asas interdependensi, asas perubahan, dan asas evolusi.¹²

11 *Loc. Cit.*, Prajudi Atmosudirdjo, 1978, *Faktor Ekologi...*, hlm.14.

12 *Op. Cit.*, hlm. 15.

Asas interdependensi, yaitu asas hubungan antara manusia dan manusia, manusia dan flora, flora dengan fauna dan iklim, dan sebagainya. Asas perubahan adalah semua yang hidup selalu mengalami perubahan atau berubah. Asas evolusi mengatakan bahwa semua perubahan yang terjadi di dunia ini berlangsung secara bertahap.

Tinjauan ekologi terhadap perkembangan administrasi berarti tinjauan yang mencoba menerangkan hubungan antara lingkungan (*environment*) tempat administrasi itu tumbuh dan berkembang dengan administrasi yang dianggap sebagai organisme hidup. Dengan kata lain, tinjauan ekologis ingin menjelaskan pengaruh lingkungan terhadap administrasi dan sebaliknya, dan pengaruh tersebut memberikan ciri-ciri khas pada administrasi.¹³

Ciri-ciri dari faktor ekologis menyebabkan adanya perbedaan administrasi di suatu daerah tertentu dengan daerah lain walaupun masing-masing berada di suatu negara.

B. Faktor-faktor Ekologis dalam Administrasi

Faktor-faktor internal dan eksternal yang berkaitan dengan dimensi lingkungan, politik, kultur, hukum, politik, ekonomi, teknologi, struktur, manusia, pilihan strategi, kewenangan, pembagian tugas, spesialisasi, proses dan prosedur pengoperasian, harus dipertimbangkan karena turut menentukan keberhasilan mencapai tujuan.

Dalam hubungan itu, Olsen (2004) mengutip pandangan John M. Gaus: "*The six factors are: people, place, physical technology, social technology, whises and ideas, catastrophe, and personality*".

Riggs berpendapat bahwa faktor-faktor ekologi administrasi negara, yaitu *economic foundation, social structure, communication network, ideological/symbol patterns and political system*. Nigro

13 *Loc. Cit.*, S. Pramudji, 2004, *Ekologi Administrasi...*, hlm. 22.

menyarankan faktor-faktor ekologi administrasi negara, antara lain *population changes, advances in physical technology, advances in social inventions, and ideological environment*.¹⁴

Pamudji (2004) menekankan pada komponen sistem lingkungan, masukan, proses konversi, keluaran, dan umpan balik.¹⁵ Lahirnya Ilmu Perbandingan Administrasi Negara¹⁶ semakin menegaskan adanya pengakuan akademis terhadap karakteristik ekologis yang dimiliki oleh suatu wilayah pemerintahan.

Seperti ditulis oleh Keban (2008) bahwa beberapa kelompok pakar dari Universitas Indiana, Michigan State, Syracuse, Southern California, dan Pittsburg, mengingatkan untuk tidak memaksakan penerapan manajemen Barat ke negara sedang berkembang karena membutuhkan banyak persyaratan khusus. Penganjurnya adalah Rondinelli, Bryant dan White, Kiggudu, Ingle, Uphoff, Korten, Lindenberg dan Crosby, Chambers, Brinkerhoff, dan Esman.¹⁷

Karena kekhususan faktor-faktor itulah, terdapat perbedaan ekologis dari birokrasi pemerintahan dalam konstelasi lintas negara ataupun lintas daerah.

Faktor-faktor ekologis administrasi negara dapat dilihat dari aspek-aspek kehidupan nasional yang terdiri atas dua aspek, yaitu aspek alamiah dan aspek kemasyarakatan.

Fred. W. Riggs membagi faktor ekologis ke dalam beberapa aspek berikut.¹⁸

1. Aspek-aspek Alamiah Kehidupan Nasional

Faktor-faktor ekologis administrasi negara Indonesia yang

14 *Op. Cit.*, hlm. 32.

15 *Loc. Cit.*, Pamudji, 2004, *Ekologi Administrasi...*, hlm. 16.

16 H.G. Surie, 1987, *Ilmu Administrasi Negara; Suatu Bacaan Pengantar*, Terjemahan Samekto, Cet. 1, Jakarta: Gramedia, hlm. 177.

17 Yeremias T. Keban, 2008, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Issu*, Yogyakarta: Gava Media, hlm. 46.

18 Pramudji, S., 2004, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 2.

diperinci sejalan dengan aspek-aspek alamiah kehidupan nasional, yaitu sebagai berikut.

a. Lokasi dan Posisi Geografi

Lokasi dan posisi geografi meliputi beberapa hal.

- 1) Pengaruh lokasi dan posisi geografi terhadap administrasi negara. Pengaruh lokasi dan posisi geografi terhadap administrasi negara Indonesia dapat dilihat dari bentuk wujud negara Indonesia yang terdiri atas kepulauan, letak astronomiknya yang berada di daerah tropis, posisi silang antara dua benua, dan dua samudra.
- 2) Pengaruh administrasi negara terhadap geografi Indonesia. Geografi Indonesia merupakan lautan yang di tengah-tengahnya bertebaran pulau-pulau sehingga laut antara dua pulau menjadi perairan dalam.

b. Keadaan dan Kekayaan Alam

Keadaan dan kekayaan alam meliputi beberapa hal berikut.

- 1) Pengaruh keadaan dan kekayaan alam terhadap administrasi negara, yang tampak pada usaha-usaha untuk memanfaatkan sumber alam bagi pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Negara-negara sedang berkembang pada umumnya belum mampu menggali sumber kekayaan alam secara maksimal sehingga membutuhkan bantuan asing, baik berupa modal maupun tenaga ahli. Demikian pula Indonesia, untuk menggali sumber-sumber minyak di lepas pantai pada akhir-akhir ini diperlukan kerja sama dengan pihak asing.
- 2) Pengaruh administrasi negara terhadap keadaan dan kekayaan alam. Pengaruh ini sangat terbatas karena kekayaan alam merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Pengaruhnya terbatas pada mengubah sumber-sumber dari potensi menjadi kemampuan real. Misalnya, air terjun merupakan potensi tenaga diubah untuk menjadi tenaga listrik, tanah yang subur diubah menjadi tanaman padi agar menghasilkan padi.

c. Keadaan dan Kemampuan Penduduk

Keadaan dan kemampuan penduduk meliputi beberapa hal berikut.

- 1) Pengaruh keadaan dan kemampuan penduduk terhadap administrasi negara. Dalam melihat pengaruh faktor keadaan dan kemampuan penduduk ini, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu:
 - a) jumlah penduduk,
 - b) distribusi sosial,
 - c) komposisi (umur),
 - d) penghasilan penduduk,
 - e) tingkat pendidikan, dan
 - f) kesehatan penduduk.
- 2) Pengaruh administrasi negara terhadap keadaan dan kemampuan penduduk. Program pemerintah diimplementasikan oleh administrasi negara dapat mengubah keadaan dan kemampuan penduduk, antara lain sebagai berikut.
 - a) Kerja sama antara Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, khususnya Direktorat Jendral Transmigrasi dengan jajarannya dan unsur-unsur administrasi negara lain, misalnya Departemen Dalam Negeri atau Badan Koordinasi Penyelenggaraan Transmigrasi untuk menyeimbangkan penyebaran spasial penduduk.
 - b) Departemen Kesehatan membuat program-programnya di bidang kesehatan yang dapat memengaruhi keadaan kesehatan penduduk.

2. Aspek Kemasyarakatan

Aspek kemasyarakatan meliputi sebagai berikut.

a. Ideologi

Ideologi adalah kompleks atau jalinan ide tentang manusia dan dunia, yang dijadikan pedoman dan cita-cita hidup. Ideologi di Indonesia adalah Pancasila. Mantan Presiden Soeharto menegaskan

bahwa Pancasila adalah sumber dari segala gagasan kita mengenai wujud masyarakat yang kita anggap baik, yang menjamin kesentosaan kita semua, dan mampu memberi kesejahteraan lahir dan batin bagi kita semua.

b. Politik

Pengaruh politik mencakup beberapa hal berikut.

1) Pengaruh sistem politik terhadap administrasi negara

Pengaruh sistem politik terhadap administrasi negara timbul karena administrasi negara berada di bawah pimpinan pejabat politis yang berorientasi pada partai tertentu.

Langkah-langkah membenahi administrasi negara menuju ke arah administrasi negara yang sehat meliputi bidang-bidang berikut.

- a) Organisasi, meliputi refungsionalisasi, restrukturisasi, dan penempatan.
- b) Struktur dan prosedur kerja, meliputi hubungan-hubungan, debirokratisasi/dekontrol dan penyelenggaraan fungsi dan metode organisasi.
- c) Perusahaan negara, yaitu pengelompokan perusahaan milik negara dalam tiga bentuk perusahaan, yaitu: Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM), dan Perusahaan Perseroan (PERSERO).

2) Pengaruh administrasi negara terhadap sistem politik

Pengaruh administrasi negara terhadap sistem politik bertolak pada maklumat pemerintah tentang pembentukan partai-partai politik pada tanggal 3 November 1945 yang berisi anjuran pemerintah tentang pembentukan partai-partai politik.

c. Ekonomi

Pengaruh ekonomi mencakup beberapa hal berikut.

1) Pengaruh Ekonomi terhadap Administrasi Negara

Faktor-faktor ekonomi khususnya pembangunan ekonomi, yang memerlukan penanaman modal dalam negeri dan asing, mempunyai

dampak terhadap sistem administrasi negara. Pembangunan nasional yang dilaksanakan secara bertahap dan berencana diperlukan suatu badan perencana yang dilengkapi dengan seperangkat administrasi negara.

2) Pengaruh administrasi negara terhadap ekonomi

Pengaruh administrasi negara terhadap ekonomi mencakup:

- a. anggaran belanja dan pendapatan negara,
- b. kebijakan penanaman modal,
- c. kebijakan proteksi (perlindungan), dan
- d. kebijakan di bidang ekspor.

d. Sosial Budaya

Pengaruh administrasi negara terhadap sosial budaya dapat ditelusuri melalui program pembangunan sosial budaya yang dilancarkan oleh pemerintah yang diimplementasikan oleh administrasi negara. GBHN telah memberikan pengarahannya program pembangunan dalam bidang sosial budaya yang dapat dijadikan acuan dalam membahas pengaruh administrasi negara terhadap sosial budaya.

e. Militer

Pengaruh militer terhadap administrasi negara dapat ditelusuri melalui dwifungsi ABRI dengan sistem kekaryaannya.

Pengaruh administrasi negara terhadap militer mencakup sebagai berikut. *Pertama*, anggota militer sewaktu-waktu harus siap ditugaskan di luar jajaran departemen hankam; harus memiliki kualifikasi yang sedemikian rupa yang sesuai dengan tuntutan persyaratan jabatan di luar jajaran hankam dimaksud. *Kedua*, pelaksanaan sishankamrata memerlukan pengerahan kekuatan rakyat. Oleh karena itu, rakyat harus dipersiapkan dengan latihan-latihan, diorganisasi dalam kelompok yang sewaktu-waktu dapat digerakkan untuk menghadapi tugas-tugas nyata dalam hankamrata.

C. Ruang Lingkup Ekologi Administrasi

1. Manusia selalu Mengembangkan Lingkungan Sosial

Pangkal lingkungan sosial adalah kemampuan akal manusia untuk mempersatukan (*to assimilate*) khazanah alam ke dalam ranah kebudayaan dan melihat diri dan orang lain sebagai bagian dari lingkungannya.

Secara lebih lugas, Bennett (1976) menyatakan bahwa manusia hidup dalam lingkungannya bersama orang lain yang membentuk suatu lingkungan (*human ecology*). Lingkungan ini merupakan bagian dari lingkungan hidup yang lebih luas (*natural ecology*) sebagai kenyataan.¹⁹ Oleh karena itu, manusia lebih banyak dituntut untuk beradaptasi terhadap lingkungan sosial yang mereka ciptakan berdasarkan pemahaman kebudayaannya daripada menyesuaikan diri terhadap lingkungan alam semata-mata.

2. Sifat-sifat Administrasi

Administrasi sebagai ilmu mempunyai sifat umum dan universal dalam arti memiliki unsur-unsur yang sama, di mana pun dan kapan pun ilmu administrasi diterapkan. Namun, dalam satu sistem administrasi negara masih dijumpai subsistem administrasi dari suatu kelompok masyarakat yang menggambarkan hubungan pengaruh antara administrasi negara dan lingkungan sekitarnya, baik fisik maupun lingkungan masyarakatnya. Oleh karena itu, dengan mengkaji ekologi administrasi negara –yang merupakan salah satu cabang ilmu administrasi, kita dapat menerangkan hubungan timbal balik antara lingkungan hidup (*environment*) tempat administrasi negara tumbuh dan berkembang dengan administrasi negara yang dianggap sebagai organisme hidup (*living organism*).

3. Peran Administrasi dalam Perspektif Kebudayaan

Dalam kajian ilmu administrasi negara, terutama ekologi

19 J.W. Bennett, 1976, *The Ecological Transition Cultural Anthropology and Human Adaptation*, New York: Pergamon Press, Inc, hlm. 60.

administrasi negara, tinjauan kebudayaan berperan cukup penting, karena kebudayaan termasuk dalam salah satu unsur faktor-faktor ekologis yang beraspek kemasyarakatan dalam tinjauan ekologis.

Dalam aspek budaya dikaji pula berbagai pola perilaku seseorang ataupun sekelompok orang (suku) yang orientasinya berkisar tentang kehidupan bernegara, penyelenggaraan administrasi negara, politik, hukum, adat istiadat dan norma kebiasaan yang berjalan, dipikir, dikerjakan, dan dihayati oleh seluruh anggota masyarakat setiap harinya, serta dicampurbaurkan dengan prestasi di bidang peradaban.²⁰

Pentingnya kebudayaan pada suatu masyarakat, dapat disimpulkan dari pendapat Melville J. Herkovits yang mengemukakan pengertian *cultural determinish*, berarti bahwa segala sesuatu yang terdapat dalam masyarakat ditentukan adanya oleh kebudayaan yang dimiliki oleh masyarakat tersebut.

D. Pertumbuhan dan Perspektif Ekologi Administrasi Negara

1. Pertumbuhan Ekologi Administrasi Negara

Sekelompok ilmuwan politik dan administrasi negara menyadari bahwa memindahkan sistem dan lembaga-lembaga atau pranata politik dan administrasi negara dari suatu lingkungan masyarakat, bangsa dan negara tertentu ke lingkungan masyarakat, bangsa dan negara yang lain tidaklah tepat. Analisis ilmu-ilmu sosial, seperti sosiologi, antropologi, ekonomi dan lain-lain memperkuat pendapat bahwa hal-hal yang baik dalam suatu lingkungan masyarakat, bangsa, dan negara lain, bahkan dapat terjadi sebaliknya.

Oleh karena itu, penyempurnaan sistem dan pranata administrasi negara dari negara-negara yang sedang berkembang perlu didukung oleh suatu perbandingan, khususnya yang

20 Inu Kencana Syafiiie dkk., 1999, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 140.

memusatkan perhatian pada faktor-faktor persamaan dan perbedaan kondisi yang secara langsung ataupun tidak langsung memengaruhi berhasil tidaknya usaha-usaha penyempurnaan tadi.

Dalam studi perbandingan ini dipakai pendekatan secara ekologi (*ecological approach*). Dengan demikian, jelaslah adanya suatu keinginan yang kuat untuk memahami latar belakang berbagai sistem administrasi negara yang ada di dunia ini, kemudian mulailah dikembangkan suatu cabang baru dari ilmu administrasi negara, yaitu ekologi administrasi negara.

Pendorong utama perkembangan ekologi administrasi negara adalah Prof. Fred W. Riggs yang pada tahun 1950-an telah memberikan ceramah-ceramah di berbagai lingkungan masyarakat ilmiah, yang dibukukan dengan judul *The Ecology of Public Administration*.

Kini ekologi administrasi negara semakin menarik banyak perhatian para ilmuwan dan mahasiswa, khususnya yang bergerak dalam ilmu-ilmu politik, pemerintahan, dan administrasi negara. Hal tersebut karena dengan mempelajari ekologi administrasi negara, kita dapat mengetahui ciri-ciri suatu sistem administrasi negara dari suatu masyarakat, bangsa, dan negara tertentu, selanjutnya dapat dipahami pula tumbuh dan berkembangnya suatu sistem administrasi tertentu dalam suatu masyarakat, bangsa, dan negara.

2. Pentingnya Studi Administrasi Negara

Birokrat pemerintah dituntut untuk berpikir, menganalisis, mencari, dan mengajukan alternatif pemecahannya. Apabila pemecahannya tercapai, diperlukan adanya tindak lanjut, dan seterusnya tindak lanjut ini membutuhkan pengawasan. Administrasi negara merupakan suatu sistem yang menjawab persoalan-persoalan masyarakat tersebut. Gerald E. Gaiden menandakan bahwa disiplin administrasi negara ini pada hakikatnya adalah suatu disiplin yang menggapai pelaksanaan persoalan masyarakat. Tentunya hal ini meliputi segala sesuatu yang dapat dijelaskan sebagai jawaban masyarakat terhadap masalah yang memerlukan pemecahan kolektif dan bukan perseorangan, dengan melalui suatu bentuk intervensi pemerintah di luar intervensi sosial dan pihak swasta.

Dalam kondisi demikian, administrasi negara merupakan “titik temu” antara hasrat dan harapan rakyat dengan pemerintah. Bertitik tolak pada pandangan bahwa administrasi adalah ilmu yang mempelajari hak-hal yang dikehendaki oleh rakyat melalui pemerintah dan cara mereka mempelajarinya. Dimock berpendapat bahwa hal-hal yang mendapatkan perhatian utama dalam studi administrasi negara adalah hal-hal yang dilakukan dan cara melakukannya.

Administrasi negara adalah sarana dalam rangka usaha pencapaian tujuan negara, yaitu menciptakan kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Dengan demikian, peranan studi administrasi negara, yang dapat berubah melekat dengan pentingnya administrasi negara, dapat dijabarkan menjadi:

- a. peranan administrasi sebagai stabilisator masyarakat;
- b. peranan administrasi negara dalam perubahan sosial;
- c. peranan administrasi negara sebagai kunci masyarakat modern.

Para ahli teori pembangunan bersepakat bahwa administrasi negara untuk negara-negara yang sedang berkembang (termasuk Indonesia) merupakan roda pembangunan nasional. Hal ini karena inti dari pembangunan adalah pembicaraan tentang manusia. Di samping sebagai pelaksana pembangunan, manusia juga sebagai pengguna hasil pembangunan.

BAB 3

STUDI PERKEMBANGAN EKOLOGI ADMINISTRASI PEMERINTAHAN

A. Studi Ekologi Administrasi Pemerintahan

1. Makna Studi Ekologi Administrasi Pemerintahan

Ekologi administrasi pemerintahan muncul karena adanya gejala dan peristiwa pemerintahan yang silih berganti dan dinamis selama bertahun-tahun. Selanjutnya, kinerja pemerintahan tersebut dinilai kemudian dan dibandingkan dengan negara lain. Pemerintahan adalah sebuah organisme hidup yang lahir, mati, berkembang, dan dapat mati serta dapat dibentuk.¹

1 Sadu Wasistiono, 2013, *Pengantar Ekologi Pemerintahan*, Edisi Revisi, Jatinangor: IPDN Press, hlm. 11.

Adapun ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari hubungan antara lembaga tertinggi dan tinggi negara dengan masyarakatnya dalam rangka menjalankan kewenangan untuk melayani publik.²

Pengertian pemerintah dan ilmu pemerintahan berkaitan dengan ekologi sebagai ilmu lanjutan. Ilmu pemerintahan sebagai bagian dari ilmu sosial mengadopsi konsep, teori, paradigma ataupun hukum yang berkembang dalam ilmu ekologi, dengan asumsi bahwa pemerintahan sebagai sebuah sistem pada dasarnya merupakan organisme hidup yang lahir, hidup, berkembang dan kemungkinan akan mati atau digantikan oleh sistem lainnya.³

Ekologi dan pemerintahan memegang peranan penting dalam kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara sehingga ilmu tentang ekologi pemerintahan ini sangat baik untuk dikembangkan.

2. Studi/Kajian Ekologi Administrasi Pemerintahan

Beberapa hal penting yang biasa digunakan dalam kajian ekologi, yaitu:⁴

- a. memandang objek sebagai sebuah ekosistem. Artinya, sebuah ekosistem memiliki sebuah lingkungan strategis tersendiri serta berinteraksi dengan lingkungannya;
- b. menggunakan paradigma antroposentrik. Ini berarti melihat manusia merupakan entitas yang terpenting dan menjadi faktor utama di alam semesta;
- c. menggunakan pendekatan holistik. Artinya, aktivitas pemerintahan bukanlah aktivitas individual, melainkan aktivitas bersama sehingga dalam menjalankannya perlu memerhatikan unsur-unsur lainnya secara komprehensif dan berkelanjutan;

2 *Op. Cit.*, hlm. 12.

3 *Op. Cit.*, Wasistiono, 2013, *Pengantar Ekologi...*, hlm. 13.

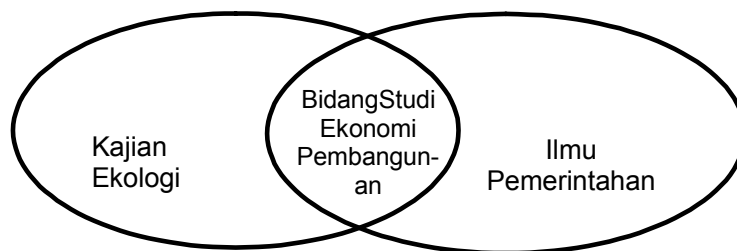
4 *Op. Cit.*, hlm. 14.

- d. mekanisme yang berfungsi memelihara sistem dalam keadaan seimbang dinamis. Artinya, setiap aksi yang dilakukan oleh pemerintah akan menimbulkan reaksi.

Dari hal penting tersebut, ekologi dapat dilihat dari tiga sudut pandang berikut.⁵

- a. Sudut pandang ekologi hampir sama dengan sudut pandang politik, yakni mencoba menuangkan buah pikirannya pada bidang lain dengan menggunakan alat analisis yang berasal dari kajian ekologi. Selain itu, ekologi juga melihat mekanisme yang selalu terpelihara dalam keadaan seimbang dinamis.
- b. Sudut pandang ilmu pemerintahan merupakan salah satu wujud bangunan keilmuan dari ilmu pemerintahan, selain sosiologi pemerintahan, psikologi pemerintahan, manajemen pemerintahan, dan sebagainya. Teori, prinsip, konsep studi ekologi dipinjam untuk menjelaskan gejala dan peristiwa pemerintahan.
- c. Sudut pandang eklektik, bahwa kajian ekologi pemerintahan merupakan *interface* antara kajian ekologi dan ilmu pemerintahan. Artinya, ekologi dengan ilmu pemerintahan berkedudukan sejajar, tidak dalam arti ilmu yang satu lebih besar dari ilmu yang lain.

Untuk lebih jelasnya, ketiga sudut pandang tersebut diproyeksikan pada Gambar 3.1 berikut.



Gambar 3.1
Sudut Pandang Kajian Ekologi Administrasi Pemerintahan

Sumber: Wasistiono (2013)

5 *Op. Cit.*, Wasistiono, 2013, *Pengantar Ekologi...*, hlm. 15-17.

Berdasarkan penjelasan tersebut tampak bahwa antara kajian ekologi dan ilmu pemerintahan disebut dengan ekologi pemerintahan.

Dapat ditarik definisi utama di sini bahwa ekologi pemerintahan adalah studi ilmiah mengenai hubungan timbal balik antara pemerintah sebagai organisme hidup dan lingkungan sekitarnya, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternalnya, dengan tujuan memperoleh pengetahuan yang benar mengenai komponen yang terlibat, proses, serta dampak bagi kehidupan umat manusia.

Lingkungan internal yang dimaksud mencakup visi dan misi organisasi, budaya organisasi, organisasi bayangan, hubungan dengan subsistem dan subsistem di bawahnya, sedangkan lingkungan eksternal adalah semua kondisi, entitas, kejadian, dan faktor yang berada di sekitar organisasi yang memengaruhi aktivitas dan pilihan-pilihannya, termasuk di Indonesia ialah ideologi, politik, ekonomi, sosial-budaya, agama, pertahanan dan keamanan.⁶

Begitu banyak penulis yang menjabarkan definisi ekologi pemerintahan, di antaranya sebagai berikut:⁷

- a. dialektika antara pegawai pemerintah dan pemerintah sebagai sebuah sistem;
- b. dialektika antara subsistem dan sub-sub sistem pemerintahan dengan sistem pemerintahan;
- c. dialektika antara masyarakat dan penyelenggara pemerintahan;
- d. distribusi kewenangan dikaitkan dengan analisis ekologis;
- e. pertemuan antara pengaruh akar-akar ilmu sosial yang bersifat ekologis dengan prinsip-prinsip pemerintahan;
- f. studi saling ketergantungan antara unit-unit pemerintahan dan lingkungannya menyangkut dampak pemerintahan akibat perubahan lingkungan;

6 *Op. Cit.*, Wasistiono, 2013, *Pengantar Ekologi...*, hlm. 22.

7 *Op. Cit.*, hlm. 27.

- g. mempelajari lingkaran pemerintahan yang mendorong masyarakat pada suatu tindakan yang menyebabkan terjadinya perubahan lingkungan;
- h. mempelajari keberadaan dan pengaruh “pemerintahan bayangan” terhadap entitas pemerintahan yang formal.

Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa ekologi pemerintahan mencakup banyak ruang lingkup, dimensi, teori, konsep, sudut pandang, dan hal-hal penting lainnya yang diperlukan untuk memahami seluruh komponen yang ada dalam ekologi pemerintahan sebelum menerjunkan langsung untuk pengaturan kepada masyarakat.

B. Perkembangan dalam Perspektif Ekologi Administrasi Pemerintahan di Indonesia

Setiap negara, baik negara besar maupun kecil pasti memiliki sistem administrasi yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi negara tersebut. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan negara. Operasionalisasi dari semua ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 merupakan bagian yang sangat dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sistem administrasi Negara Republik Indonesia secara simultan berinteraksi dengan faktor-faktor fisik, geografis, demografi, kekayaan alam, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam. Administrasi negara Indonesia khususnya merupakan penjabaran dari nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang merupakan piranti dalam rangka pencapaian cita-cita dan tujuan nasional. Landasan bagi penyelenggaraan administrasi negara Indonesia antara lain, pancasila sebagai landasan ideal, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional, dan garis besar haluan negara sebagai landasan operasional.

Pencapaian tujuan negara dan pelaksanaan tugas negara diselenggarakan fungsi-fungsi negara yang masing-masing dilaksanakan oleh lembaga negara yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 dengan amandemennya.

Agar pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan ataupun dalam rangka menggerakkan dan memperlancar pelaksanaan pembangunan, kegiatan aparatur pemerintah perlu dipadukan, diserasikan dan diselaraskan untuk mencegah timbulnya tumpang tindih, pembentukan, kesimpangsiuran dan/atau kekacauan. Koordinasi antar-kegiatan aparatur pemerintah harus dilakukan mulai dari proses perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan sampai pengawasan, dan pengendaliannya.

Sistem administrasi negara sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan keseluruhan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (*executive power*) dengan memanfaatkan dan mendayagunakan kemampuan pemerintah dan segenap aparatur pemerintahan beserta seluruh rakyat di segenap wilayah negara Indonesia, serta segenap dana dan daya yang tersedia secara nasional, demi tercapainya tujuan dan terlaksananya tugas negara seperti disebutkan dalam UUD 1945. Dengan demikian, sistem administrasi negara meliputi sistem penyelenggaraan negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pemerintah Indonesia adalah salah satu contoh sistem yang terdiri atas berbagai subsistem, seperti sistem pemerintahan daerah provinsi, sistem pemerintahan daerah kabupaten/kota, dan sistem pemerintahan desa/kelurahan. Sistem administrasi negara Indonesia mempunyai tujuan untuk mewujudkan cita-cita bangsa mencapai tujuan nasional, seperti yang terkandung dalam UUD 1945. Sebagai suatu sistem, sistem administrasi negara Indonesia terdiri atas berbagai subsistem, seperti sistem manajemen, sistem kepemimpinan, sistem birokrasi, sistem pelayanan, sistem keuangan, dan lain-lain.

C. Pengaruh Lingkungan Sosial Budaya dalam Perkembangan Administrasi Pemerintahan di Indonesia

1. Pengaruh Lingkungan Sosial Budaya terhadap Perkembangan Administrasi Pemerintahan di Indonesia

Banyak definisi mengenai administrasi negara, yang secara umum dapat dibagi dalam dua kategori. *Pertama*, definisi yang

melihat administrasi negara hanya dalam lingkungan lembaga eksekutif. *Kedua*, definisi yang melihat cakupan administrasi negara meliputi semua cabang pemerintahan dan hal-hal yang berkaitan dengan publik. Ada hubungan interaktif antara administrasi negara dengan lingkungan sosialnya. Di antara berbagai unsur lingkungan sosial, unsur budaya merupakan unsur yang paling banyak memengaruhi penampilan (*performance*) administrasi negara, termasuk administrasi pemerintahan Indonesia.⁸

Administrasi modern penuh dengan usaha untuk lebih menekan jabatan publik agar mempersembahkan segala kegiatannya untuk mewujudkan kemakmuran dan melayani kepentingan umum. Oleh karena itu, administrasi negara tidak dipandang sebagai administrasi “*of the public*”, tetapi administrasi “*for the public*”. Hal yang umum muncul di antara mereka adalah adanya harapan agar administrasi negara melakukan kegiatan demi kepentingan umum dan selalu mengembangkan kemakmuran rakyat.

2. Urbanisasi dan Administrasi Pemerintahan

Urbanisasi adalah proses mengalirnya penduduk pedalaman (pedesaan) ke daerah kota.⁹ Banyak variabel yang menyebabkan tingginya arus urbanisasi, seperti sulitnya mencari lowongan pekerjaan dan fragmentasi lahan, serta daya tarik kota dengan penghasilan tinggi.¹⁰

Urbanisasi merupakan pilihan yang rasional bagi penduduk desa dalam upaya mendapatkan pendapatan yang lebih baik dibandingkan dengan ketika mereka tetap bertahan di desa. Dengan kata lain, urbanisasi muncul karena adanya kesenjangan atau *gap* dalam penyediaan fasilitas umum (*public utilities*) antara desa dan

8 Wahyono A., 2002, “Pengelolaan Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Budaya”, *Jurnal Ekonomi Rakyat* Edisi Juli, hlm. 177.

9 Budiono, 2005, *Kamus Ilmiah Populer Internasional*, Surabaya: Alumni, hlm. 653.

10 Tri Widodo Utomo, 2000, *Mobilitas Penduduk dan Alternatif Kebijakan Pengendalian Urbanisasi*, Bandung: STIA-LAN-RI, hlm. 182.

kota, seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, hiburan, komunikasi, dan informasi, hingga lapangan pekerjaan di berbagai bidang.¹¹

3. Dampak Urbanisasi terhadap Administrasi Pemerintahan

Ditinjau dari segi dampak, urbanisasi sebenarnya bersifat netral, dalam arti dapat menimbulkan efek positif ataupun negatif, bergantung pada intensitas urbanisasi tersebut. Dalam beberapa hal, urbanisasi dapat memberi keuntungan, baik bagi penduduk pedesaan maupun perkotaan.¹²

Bagi penduduk desa, urbanisasi dapat mengurangi terjadinya informasi yang keliru (*asymmetric information*) tentang suatu hal, sekaligus meningkatkan hak masyarakat desa untuk ikut mengakses berbagai layanan umum. Adapun bagi masyarakat perkotaan, arus urbanisasi bermanfaat sebagai penyedia tenaga kerja yang mendukung proses industrialisasi dan perdagangan di perkotaan.¹³

Sebaliknya, urbanisasi dapat menimbulkan akibat yang merugikan. Bagi wilayah pedesaan, urbanisasi mendorong terjadinya depopulasi di pedesaan sehingga mengurangi jumlah penduduk yang bermata pencaharian di bidang pertanian. Kondisi ini berpotensi mengurangi produksi pangan dan pemenuhan kebutuhan pangan bagi penduduk kota. Adapun di wilayah perkotaan, urbanisasi sering menjadi sumber bagi kasus-kasus pengangguran, perumahan kumuh, serta kemiskinan yang akut akibat tidak imbangnya penawaran dan permintaan tenaga kerja (*excess of labor supply*). Situasi seperti ini akan mengantarkan pada situasi lain berupa rendahnya produktivitas dan meningkatnya inflasi.¹⁴ Terjadinya peralihan tenaga kerja yang pindah dari pedesaan ke perkotaan yang tidak mampu ditampung dalam sektor formal, mengakibatkan timbulnya

11 *Op. Cit.*, Tri Widodo Utomo, *Mobilitas Penduduk...*, hlm. 183.

12 *Op. Cit.*, hlm. 185.

13 Setiawan, 2004, *Mobilitas Penduduk dan Alternatif*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 211.

14 *Loc. Cit.*, Tri Widodo Utomo, *Mobilitas Penduduk...*, hlm. 187.

deformasi secara drastis dan meluas pada sektor jasa dalam penyerapan tenaga kerja. Kondisi itu terjadi bukan karena adanya permintaan yang melonjak akan jasa-jasa di sektor industri, melainkan disebabkan oleh ketidakmampuan sektor industri dalam menyerap tenaga kerja.¹⁵

Untuk mengatasi dampak-dampak buruk yang ditimbulkan oleh urbanisasi, pemerintah dapat melakukan hal berikut:

- a. membangun fasilitas umum secara bertahap di pedesaan sehingga dapat mengurangi kesenjangan desa-kota (*providing some public utilities or social services in rural area*); mengembalikan beberapa kaum migran ke daerah asal setelah memperoleh keterampilan tertentu (*returning migrants to the region they come from*); serta memberikan bantuan keuangan dan pelatihan kepada kaum migran di bidang pengolahan pertanian dan industri kecil (*giving both financial assistance to agriculture and training unskilled labor force*);¹⁶
- b. melakukan pendekatan budaya, yaitu mengangkat desa yang memiliki potensi budaya sebagai desa wisata percontohan yang pada akhirnya bisa memberikan kontribusi besar terhadap perkembangan ekonomi desa dan daerah.¹⁷

D. Perkembangan dan Revitalisasi Administrasi Pemerintahan di Indonesia

1. Perkembangan Administrasi Pemerintahan di Indonesia

Administrasi negara merupakan ilmu sosial yang dinamis, yang setiap saat mengalami perubahan sejalan dengan perubahan zaman, peradaban, dan teknologi. Berbagai aspek administrasi sebenarnya

15 Hendrizal, 2004, *Mengenal dan Memahami Transmigrasi*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 177.

16 *Loc. Cit.*, Budhisantoso, 2002, *Pengelolaan Lingkungan ...*, hlm. 23.

17 *Loc. Cit.*, Hendrizal, 2004, *Mengenal dan Memahami ...*, hlm. 55.

telah ada dan dijalankan semenjak peradaban manusia mulai terstruktur. Kekaisaran Romawi kuno, berbagai dinasti di Cina, bahkan kerajaan-kerajaan di Nusantara pun, misalnya, sebenarnya telah mempraktikkan administrasi.

Pemikiran dalam administrasi yang berkembang selanjutnya sangat dipengaruhi oleh paham-paham demokrasi, seperti administrasi yang partisipatif, yang menempatkan administrasi di tengah-tengah masyarakatnya dan tidak di atas atau terisolasi darinya.¹⁸

Administrasi negara ingin mengetengahkan bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memerhatikan, serta mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.

Kehadiran gagasan-gagasan baru itu menggambarkan lahirnya paradigma baru dalam ilmu administrasi. Hal-hal yang dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat, hendaknya tidak dilakukan oleh pemerintah. Hal itu tidak berarti bahwa pemerintah harus besar atau kecil, tetapi pekerjaannya harus efisien dan efektif.¹⁹

2. Revitalisasi Administrasi Pemerintahan

Pembangunan yang berkelanjutan menuntut administrasi publik yang tanggap terhadap masalah-masalah yang dihadapi lingkungan masyarakat, baik lingkungan fisik, alam, maupun sosial. Meningkatnya berbagai permasalahan, baik sosial, ekonomi, maupun fisik berkaitan dengan pertumbuhan yang pesat dari wilayah perkotaan, bersamaan dengan kondisi kemiskinan di pedesaan. Hal itu mendorong konsep pembangunan di Indonesia menggunakan pendekatan baru, yaitu penataan ruang, seperti mengarahkan

18 John D. Montgomery, 1988, *Bureaucrats and People: Grass Root Participation in Third World Development*, Baltimore: The John Hopkins University Press, hlm. 433.

19 *Loc. Cit.*, Montgomery, 1988, *Bureaucrats and People...*, hlm. 435.

industri berlokasi di kawasan yang diperuntukkan bagi industri, mengamankan kawasan-kawasan sawah produktif dan/atau beririgasi teknis, mengamankan kawasan-kawasan berfungsi lindung, sehingga terwujud struktur ruang yang mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang sesuai dan berkelanjutan.²⁰

Menurut Foley, tata ruang mengandung arti penataan segala sesuatu yang berada di dalam ruang sebagai wadah penyelenggara kehidupan. Konsep tata ruang tidak hanya menyangkut wawasan spasial, tetapi menyangkut pula aspek-aspek nonspasial atau spasial.²¹

Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisik sangat ditentukan dan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor nonfisik, seperti organisasi fungsional, pola sosial budaya, dan nilai kehidupan komunitas. Menurut Wheaton, tata ruang bukan hanya mengakomodasi kegiatan ekonomi yang akan menghasilkan pertumbuhan, tetapi juga harus mengembangkan sistem alokasi ruang yang memberdayakan rakyat kecil.²²

Namun, pembangunan berkelanjutan seperti digarisbawahi di atas bukan hanya masalah lingkungan alam, melainkan juga lingkungan sosial. Untuk itu, diperlukan reformasi administrasi publik yang menyeluruh dari pusat sampai daerah.

3. Pembangunan Budaya Birokrasi

Pembangunan budaya birokrasi lebih utama dibandingkan dengan pembaharuan yang hanya bersifat struktural. Internalisasi nilai-nilai merupakan kunci terhadap peningkatan kinerja birokrasi, terutama memperbaiki sikap birokrasi dalam hubungan dengan masyarakatnya.

20 Emil Salim, 1986, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, Jakarta: LP3ES, hlm. 103.

21 *Op. Cit.*, Emil, 1986, *Pembangunan Berwawasan...*, hlm. 111.

22 *Op. Cit.*, hlm. 114.

Menurut Riggs, birokrasi harus memiliki berbagai unsur berikut.²³

- a. Birokrasi harus mengembangkan keterbukaan (*transparency*). Mengembangkan sikap keterbukaan memegang peran penting dalam upaya menyempurnakan birokrasi.
- b. Berkaitan dengan keterbukaan adalah pertanggung gugatan (*accountability*). Dalam kehidupan masyarakat demokratis yang semakin canggih dan terbuka, masyarakat menuntut agar setiap pejabat siap menjelaskan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada publik. Semua itu membutuhkan perubahan sikap dari birokrasi yang sifatnya mendasar. Pembaharuan sikap tersebut menghasilkan birokrasi yang semakin tanggap dalam menghadapi tantangan dan lebih tangkas dalam memanfaatkan peluang dan mengatasi masalah, juga semakin peka terhadap kebutuhan, tuntutan, dan dinamika masyarakat.
- c. Birokrasi harus membangun partisipasi yang dilandasi oleh kesadaran, bukan karena paksaan. Partisipasi pada lapisan bawah (*grassroots*) yang efektif adalah apabila diselenggarakan secara bersama dalam lingkup kelompok-kelompok masyarakat (*local communities*) dengan memanfaatkan kearifan lokal (*local wisdom*) dan kekhasan lokal (*local specifics*). Bentuk dan cara partisipasi itu akan menghasilkan sinergi dan manfaat ekonomi yang dapat dinikmati oleh semua orang yang ikut serta di dalamnya.
- d. Peran birokrasi harus bergeser dari mengendalikan menjadi mengarahkan, dan dari memberi menjadi memberdayakan (*empowering*). Hal ini merupakan konsep yang sangat mendasar, dan untuk negara, hubungan birokrasi dengan rakyat secara historis dan tradisional bersifat patenal (*patronizing*) sehingga memerlukan penyesuaian budaya birokrasi yang cukup hakiki.

23 *Loc. Cit.*, Montgomery, 1988, *Bureaucrats and...*, hlm. 437.

Pandangan ini ditopang oleh konsep *Reinventing Government* dari Osborn dan Gaebler serta pandangan-pandangan dari *New Public Management* yang menuntut adanya ukuran terhadap *performance* (kinerja) dan bukan hanya terhadap proses.²⁴

²⁴ G. Kartasmita, 1997, *Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang berakar pada Masyarakat*, Jakarta: Bappenas, hlm. 191.

BAB 4

TINJAUAN EKOLOGIS ADMINISTRASI NEGARA

Tinjauan ekologi terhadap perkembangan administrasi berarti tinjauan yang mencoba menerangkan hubungan antarlingkungan (*environment*) tempat administrasi tumbuh dan berkembang dan dianggap sebagai organisme hidup. Dengan kata lain, perkataan tinjauan ekologis ingin menjelaskan pengaruh lingkungan terhadap administrasi dan sebaliknya, dan pengaruh tersebut memberikan ciri-ciri khas pada administrasi.

Ciri-ciri faktor ekologis menyebabkan terjadinya perbedaan administrasi antarsuatu daerah tertentu dan daerah lain walaupun sama-sama berada dalam suatu negara.

A. Tinjauan Ekologi Administrasi Negara

1. Esensi Makna Ekologi Administrasi Negara

Menurut Fred. W. Riggs (1978), makna ekologi administrasi negara adalah serangkaian proses yang terorganisasi dari suatu aktivitas publik atau kenegaraan yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan, terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.¹

Dimock dan Dimock (1992) mendefinisikan administrasi negara sebagai bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu mempelajari cara menyusun, menggerakkan, dan menjalankan lembaga-lembaga mulai dari satu keluarga hingga PBB.²

Ira Sharkansky (1978) menjelaskan pengertian administrasi negara melalui pengamatan terhadap kegiatan para administrator, yang meliputi pekerjaan pemerintah.³

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan pengertian ekologi administrasi negara adalah serangkaian proses yang terorganisasi dari suatu aktivitas publik atau kenegaraan yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan, terutama dalam bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan. Dengan kata lain, ekologi administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari adanya proses saling memengaruhi sebagai akibat adanya hubungan normatif secara total dan timbal balik antara pemerintah dan lembaga-lembaga tertinggi negara ataupun antarpemerintah, vertikal-horizontal, dan masyarakatnya.

Administrasi negara memegang peran penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Istilah ini biasa merujuk pada kegiatan pemerintah untuk mencapai tujuan negara.

1 Fred W. Riggs, 1978, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston: Houghton Mifflin Company, hlm. 231.

2 Dimock and Dimock, 1992, *Administrasi Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 19.

3 Robert Lineberry dan Ira Sharkansky, 1978, *Urban Politics and Public Policy*, New York: Harper and Row, hlm. 321.

2. Manfaat Ekologi Administrasi Negara

Manfaat ekologi administrasi bagi pemerintah, yaitu pemerintah dalam membuat suatu kebijakan akan menjadi lebih akurat dan lebih diterima masyarakat. Dengan adanya ekologi administrasi, pemerintah juga dapat menganalisis berbagai persoalan yang ada di masyarakat sehingga pemerintah dapat cepat tanggap dalam menyelesaikan masalah yang ada. Ekologi administrasi ini juga dapat digunakan sebagai acuan mengenai keadaan suatu masyarakat.

Dalam mengeluarkan suatu kebijakan, pemerintah harus selalu mengenal dan mempertimbangkan ekologi pemerintahan, agar pemerintah mampu mengeluarkan kebijakan yang sesuai dengan yang diharapkan. Ekologi administrasi ini sangat penting karena dengan adanya analisis, pemerintah dapat mengenal permasalahan yang ada di masyarakat dan mengetahui hal-hal yang harus dilakukan dalam mengatasi permasalahan tersebut.

B. Prinsip Ekologi Administrasi Negara

Administrasi negara dianalogikan sebagai sebuah organisme yang mempunyai hubungan pengaruh timbal balik dengan lingkungannya (*environment*). Menurut Chandler dan Plano (1988), pentingnya mempelajari lingkungan dalam ilmu administrasi dapat ditelusuri dengan dua pendekatan berikut.⁴

1. Pendekatan Teoretis

Pendekatan ini diterapkan pada masa diciptakannya prinsip-prinsip administrasi (1927-1937), yang diharapkan berlaku universal. Namun, kenyataannya prinsip tersebut tidak berlaku universal karena lingkungan juga turut memengaruhi perkembangan ilmu administrasi negara.

4 Jack C. Chandler dan Ralph C. Plano, 1988, *The Public Administration Dictionary*, Santa Barbara, California: ABC-Clio, hlm. 29.

2. Pendekatan Praktis

Setelah Perang Dunia II negara-negara Barat memberi bantuan teknis kepada negara-negara yang lemah dengan mengirimkan tenaga-tenaga administratif untuk memperbaiki pemerintahannya. Teori administratif yang sudah terbukti berhasil di negara Barat kemudian diterapkan di negara-negara berkembang. Akan tetapi, hasil yang diperoleh tidak seperti yang diharapkan.

Teori administrasi negara yang terbukti berhasil di negara maju ternyata tidak berhasil di negara-negara miskin dan berkembang. Dengan demikian, jelas bahwa (*cultural born*) juga memengaruhi administrasi negara. Hal ini yang mendorong pemerintah untuk mempelajari hubungan timbal balik antara sistem dan lingkungannya.

3. Hubungan Timbal Balik dan Saling Memengaruhi dalam Organisasi

Hubungan yang timbal balik dan saling memengaruhi dalam organisasi ini berupa hubungan kerja sama antarindividu, hubungan manusia di dalam dan di luar organisasi, dan hubungan manusia dengan alam lingkungannya.

Dalam rangkaian tinjauan ekologis ini yang dimaksudkan dengan administrasi sebagai proses, aparatur, institusi ataupun fungsi akan terlihat dalam kegiatan, perilaku pegawai, badan administrasi yang meliputi semua tingkat pemerintahan, baik di tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kotamadya, provinsi dan pusat/nasional, maupun lembaga/badan pemerintah lainnya.

C. Karakteristik Ekologi Administrasi Negara

Dilihat dari kerangka dasar sistemnya, administrasi negara mempunyai lingkungan, masukan, proses konversi, keluaran dan umpan balik yang saling berhubungan dan berinteraksi.⁵

5 A. M. Sinaga, 2005, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*, Jakarta: LAN-RI, hlm. 133.

1. Lingkungan

Lingkungan berfungsi sebagai perangsang bagi para administrator untuk bekerja dan berusaha sekaligus sebagai penerima hasil kerja. Lingkungan hidup administrasi negara memiliki faktor-faktor yang bersifat fisik alamiah dan faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya yang menimbulkan masalah yang harus dipecahkan oleh *Policy Makers* sekaligus membantu mengatasi masalah-masalah tersebut.

Dalam lingkungan ini terdapat subjek-subjek yang secara nyata dan langsung memberikan masukan, yaitu:

- a. penduduk, yang menjadi langganan yang menikmati suatu kebijakan;
- b. pasar yang menentukan harga barang-barang dan jasa yang diperlukan oleh penentu kebijakan;
- c. kelompok kepentingan, anggota masyarakat, asosiasi yang secara politis mendukung atau menentang kebijakan.

Hal ini berarti dalam lingkungan sebenarnya terkandung faktor yang mendukung dan sebaliknya ada faktor yang menentang.

2. Masukan dalam Sistem Administrasi Negara (SAN)

Sistem administrasi negara berfungsi sebagai penyampai *input* atas kebijakan yang dikirim lingkungan. Masukan SAN dapat berbentuk sebagai berikut.⁶

a. Tuntutan atau Keinginan

Suatu tuntutan pada hakikatnya adalah analitis, tidak harus melukiskan sifat interaksi antara rakyat dan administrator. Tuntutan dapat berbentuk permintaan bukti akan suatu jasa, sumber-sumber kekayaan, sumber daya manusia, kekayaan alam/sumber daya alam, *skill*, teknologi, uang/keuangan, metode dukungan, oposisi/sifat acuh: kewajiban membayar pajak, kesediaan penerimaan pengaturan

perilaku yang dibuat oleh pemerintah, sikap masyarakat terhadap perilaku administrator (mendukung atau menolak).

Tuntutan atau keinginan terdiri atas:

- 1) pembagian barang dan jasa, misalnya, gaji, upah, bahan makanan, perumahan, pakaian, pendidikan, dan lain-lain;
- 2) pengaturan perilaku, yaitu ketentuan tentang ketertiban umum, pengendalian harga, ketentuan tentang perkawinan, kelahiran, kesehatan, dan lain-lain;
- 3) komunikasi dan informasi, misalnya pengumuman dan penyampaian tentang ketentuan, pemberitahuan tentang kebijakan pemerintah, dan lain-lain.

b. Sumber Daya dan Dana

Sumber daya dan dana meliputi:

- 1) tenaga pegawai dengan berbagai keahlian;
- 2) teknologi;
- 3) penyediaan kekayaan, misalnya pembayaran pajak;
- 4) bahan-bahan material.

c. Dukungan

Dukungan meliputi:

- 1) ketaatan terhadap undang-undang dan peraturan pemerintah;
- 2) perhatian atas pemberitahuan pemerintah, penghormatan atas lambang-lambang;
- 3) pernyataan dan bentuk partisipasi lain.

d. Oposisi

Ketidaksetujuan atau tidak berpartisipasi yang bisa memengaruhi tingkah laku yang dapat menghambat proses konversi. Tidak jarang oposisi ini bahkan mengubah dan menghentikan proses konversi.

Pada prinsipnya, dukungan ataupun oposisi bukan hanya berasal dari swasta atau masyarakat, melainkan juga bisa muncul dari badan pemerintahan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Misalnya, dalam bentuk penyampaian keinginan (inisiatif, usul, dan saran) dari badan-

6 *Op. Cit.*, Sinaga, 2005, *Sistem Administrasi...*, hlm. 135.

badan tersebut kepada administrator dalam bentuk UU, PP, instruksi atau pertimbangan. Penyediaan sumber-sumber dan dukungan dalam bentuk anggaran dan kewenangan yang legal untuk dapat memberikan pelayanan (rekomendasi hasil *hearing* DPR ataupun DPRD, masukan dan koreksi dari badan hukum atas keputusan yang dibuat administrator).

3. Proses Konversi

Proses yang menyangkut unit administratif yang berfungsi sebagai pelaku kegiatan administratif. Berbagai tindakan dan perbuatan mulai dari pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengontrolan, dan pengendalian. Dalam proses konversi juga dimungkinkan timbul pertentangan kepentingan antara kepentingan organisasi satu dan organisasi yang lain, atau pertentangan kepentingan pribadi pejabat dengan organisasi. Munculnya pertentangan ini menimbulkan biaya yang lebih tinggi daripada yang seharusnya.

Konversi juga melibatkan orang-orang (para administrator) yang harus bertindak sesuai:

- a. struktur di setiap tingkat pemerintahan;
- b. prosedur yang telah ditetapkan;
- c. keahlian, pengalaman pribadi, dan kecenderungan yang dimilikinya;
- d. cara-cara yang telah ditetapkan untuk para administrator dalam melakukan pengawasan terhadap bawahannya (prosedur kontrol).

4. Keluaran

Barang dan jasa yang dapat dikonsumsi oleh segala lapisan masyarakat, yaitu pengaturan berbagai macam perilaku dan penyampaian informasi.

5. Umpan Balik

Pemerintah dalam menjalankan fungsinya dalam segala bidang, misalnya pengarahan, operasional ataupun koordinasi sangat

terpengaruh pada kehidupan masyarakat yang terpengaruh oleh faktor sosial dan faktor lingkungan fisiknya.

Dengan demikian, kegiatan pemerintah pun terpengaruh oleh lingkungan sosial dan lingkungan fisik tempat pemerintahan itu berlangsung yang merupakan suatu ekosistem. Dengan adanya hubungan-hubungan yang saling memengaruhi ini, ekologi administrasi pemerintahan perlu dipelajari agar dapat menumbuhkan suatu administrasi pemerintahan yang sesuai dan serasi dengan lingkungan.

D. Faktor-faktor yang Memengaruhi Sistem dalam Ekologi Administrasi Negara

Menurut F.W. Riggs, ada lima hal yang memengaruhi cara kerja sistem dalam ekologi administrasi negara, yaitu sebagai berikut.⁷

1. Keadaan Penduduk

Penduduk adalah sekelompok orang yang menempati suatu wilayah dalam waktu tertentu. Jumlah penduduk tersebut akan berubah dari waktu ke waktu karena beberapa faktor berikut.

a. Kelahiran

Angka kelahiran disebut juga fertilitas atau natalitas yang artinya menunjukkan angka kelahiran yang sesungguhnya. Kelahiran hidup adalah kelahiran bayi tanpa memperhitungkan lamanya dalam kandungan dan bayi menunjukkan tanda-tanda kehidupan. Adapun angka kelahiran mati adalah kelahiran seorang bayi dari kandungan yang berumur paling sedikit 28 minggu, tanpa menunjukkan tanda-tanda kehidupan.

Faktor penunjang tingkat kelahiran adalah sebagai berikut.

- 1) Pernikahan usia muda, khususnya masyarakat pedesaan.

7 Pamudji, S., 2004, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 132.

- 2) Besarnya angka kematian bayi karena banyaknya bayi yang meninggal mendorong orang tua memiliki anak banyak.
- 3) Adanya penilaian yang tinggi terhadap anak, karena (a) penerus keturunan. Anggapan bahwa anak merupakan penerus keturunan keluarga membuat orang tua merasa was-was jika memiliki anak sedikit karena khawatir regenerasi keluarganya akan terhenti; (b) sumber tenaga kerja. Setelah seorang anak tumbuh dewasa, ia akan menjadi sumber pencari nafkah untuk membantu orang tua; (c) pembawa rezeki, anak diharapkan membalas segala jasa orang tua dalam bentuk materi. Oleh karena itu, jika anak mendapatkan rezeki, orang tua akan menikmati pula.
- 4) Tumpuan pada hari tua. Jika orang tua sudah lanjut usia, anak akan menjadi tumpuan harapan orang tua yang harus memenuhi segala kebutuhan orang tua.

Beberapa faktor penghambat tingkat kelahiran, yaitu adanya kesadaran mengenai pentingnya hal-hal berikut.

- 1) Keluarga Berencana (KB). Kesadaran masyarakat untuk menjaga jarak kehamilan, demi peningkatan taraf hidup dan kemajuan pendidikan.
- 2) Undang-undang perkawinan yang menetapkan batas minimal usia untuk menikah bagi wanita 17 tahun dan laki-laki 20 tahun.
- 3) Penundaan usia pernikahan dengan alasan sekolah atau belum bekerja, para remaja mampu menunda usia pernikahannya.
- 4) Peraturan tentang tunjangan anak pegawai negeri yang menetapkan tunjangan hanya diberikan sampai anak yang kedua.

b. Kematian

Faktor kedua yang memengaruhi pertumbuhan penduduk adalah kematian atau mortalitas. Faktor penyebab kematian (mortalitas), antara lain:

- 1) sarana kesehatan yang belum memadai;
- 2) tingkat kesehatan masyarakat masih rendah;

- 3) kurangnya gizi makanan sebagian besar penduduk;
- 4) pencemaran lingkungan;
- 5) kecelakaan lalu lintas;
- 6) peperangan;
- 7) bencana alam dan wabah penyakit.

Adapun faktor pengendali kematian (penghambat), antara lain:

- 1) meningkatnya fasilitas kesehatan;
- 2) tingginya tingkat kesehatan masyarakat;
- 3) makanan yang cukup bergizi;
- 4) lingkungan yang bersih dan teratur;
- 5) ajaran agama yang melarang bunuh diri dan membunuh orang lain;
- 6) keadaan negara yang damai.

C. Migrasi Penduduk

Migrasi adalah perpindahan penduduk dari suatu daerah ke daerah lain dengan tujuan untuk menetap, yaitu berada di daerah baru secara terus-menerus minimal enam bulan. Jika kurang dari enam bulan, perpindahan penduduk tersebut disebut mobilitas sirkuler. Alasan-alasan yang menyebabkan terjadinya migrasi, yaitu:

- 1) ekonomi, yaitu memperbaiki hidup;
- 2) politik, yaitu adanya tekanan-tekanan di tempat tinggal atau karena perbedaan ideologi;
- 3) sosial, yaitu adanya tekanan-tekanan dari tetangganya;
- 4) agama, yaitu tidak ada kebebasan dalam menganut agama sesuai dengan kepercayaannya;
- 5) kepadatan penduduk;
- 6) keadaan geografis lain;
- 7) melanjutkan pendidikan, berpetualang, dan sebagainya.

Migrasi dibedakan menjadi dua, yaitu migrasi antarnegara dan migrasi dalam negeri. Migrasi antarnegara dibedakan menjadi tiga, yaitu sebagai berikut.

- 1) Imigrasi, yaitu masuknya penduduk dari suatu negara ke negara lain, misalnya penduduk Maroko pindah ke Indonesia.
- 2) Emigrasi, yaitu keluarnya penduduk dari suatu negara ke negara lain, misalnya penduduk Indonesia pindah ke Uzbekistan.
- 3) Remigrasi, yaitu kembalinya penduduk dari negara lain ke negara asal.

Migrasi dalam negeri adalah perpindahan penduduk dari daerah satu ke daerah lain masih dalam satu negara. Migrasi dalam negeri terdiri atas sebagai berikut.

- 1) Transmigrasi adalah perpindahan penduduk dari suatu pulau atau provinsi yang padat penduduknya ke pulau atau provinsi yang jarang penduduknya. Transmigrasi dilaksanakan sebagai usaha untuk meratakan penduduk yang belum merata. Transmigrasi sudah dilaksanakan sejak zaman kolonial Belanda pada tahun 1905. Istilahnya disebut kolonisasi, tujuannya untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja dengan upah yang murah di perkebunan-perkebunan milik Belanda yang berada di luar Pulau Jawa.
- 2) Urbanisasi adalah perpindahan penduduk dari desa ke kota dengan tujuan mencari perbaikan hidup. Ada dua faktor penyebab urbanisasi, yaitu:
 - a. faktor pendorong (daerah asal);
 - b. semakin sempitnya lahan pertanian di desa;
 - c. sulitnya lapangan pekerjaan di desa;
 - d. upah kerja yang rendah;
 - e. kurangnya fasilitas sarana dan prasarana di pedesaan.
- 3) Faktor penarik (terdapat di kota); (a) di kota lebih banyak lapangan kerja; (b) adanya sarana dan prasarana di kota yang lebih lengkap; (c) kota merupakan pusat berbagai aktivitas; (d) upah kerja yang lebih tinggi.

d. Informasi Kependudukan

Informasi kependudukan dapat diperoleh melalui kegiatan sensus, registrasi penduduk, dan survei kependudukan.

- 1) Sensus penduduk, yaitu proses pengumpulan, pengolahan, dan publikasi data kependudukan yang ada di suatu negara dalam periode jangka waktu tertentu. Di Indonesia kegiatan ini dilakukan dalam periode sepuluh tahunan. Sensus pertama dilakukan pada tahun 1961. Sensus penduduk yang dilakukan terdiri atas dua jenis: (a) *sensus de jure*, artinya pencacahan yang hanya dikenakan kepada mereka yang tinggal di wilayah yang bersangkutan; (b) *sensus de facto*, artinya pencacahan yang dikenakan kepada penduduk yang ada di suatu daerah ketika dilakukan sensus penduduk.
- 2) Registrasi penduduk, yaitu proses pengumpulan keterangan mengenai peristiwa kependudukan harian. Registrasi dilakukan setiap saat pada lembaga administrasi terkecil (misalnya, tingkat RT/RW).
- 3) Survei penduduk adalah pencacahan jumlah penduduk dengan cara mengambil contoh daerah tertentu dengan jumlah penduduk yang mewakili. Survei penduduk dapat dilakukan dengan cara: (a) survei bertahap tunggal (*single round survey*), yaitu mengajukan pertanyaan mengenai berbagai kejadian demografi yang dialami oleh seseorang atau kelompok dalam periode tertentu; (b) survei bertahap ganda (*multi round survey*), yaitu melakukan kunjungan berulang-ulang setiap penduduk yang disurvei dalam interval waktu dan jarak tertentu; (c) survei bertipe kombinasi, artinya gabungan survei tunggal dan survei ganda yang berfungsi menafsirkan kejadian-kejadian vital dalam peristiwa demografi.

e. Kualitas Penduduk

Beberapa parameter yang dijadikan acuan untuk menentukan kualitas penduduk, yaitu sebagai berikut.

- 1) Pendidikan; menggambarkan kemampuan penduduk untuk menyerap dan menyesuaikan diri dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Di Indonesia, pengklasifikasian pendidikan dapat dilihat dari jenjang pendidikan yang diselenggarakan di Indonesia, yaitu: (a) TK bagi usia 4–6 tahun,

(b) SD bagi usia 7-12 tahun, (b) SMP bagi usia 13-15 tahun, (d) SMA bagi usia 16-18 tahun, dan (e) perguruan tinggi bagi usia lebih dari 18 tahun. Akan tetapi, tidak semua penduduk di Indonesia mengenyam pendidikan tinggi. Sebagian besar penduduk hanya berpendidikan di tingkat SD atau SMP. Rendahnya pendidikan tersebut disebabkan oleh beberapa alasan, yaitu biaya pendidikan yang relatif tinggi, minat menyekolahkan anak bagi orang tua sangat rendah, sarana dan prasarana pendidikan yang kurang memadai, dan jauhnya jangkauan terhadap lokasi yang menyediakan sarana pendidikan. Untuk mengatasi masalah pendidikan tersebut, pemerintah memperluas kesempatan dalam memperoleh pendidikan, meringankan biaya pendidikan, menambah jumlah sekolah dan tenaga pengajarnya, meningkatkan kualitas guru, dan lebih memantapkan lagi pelaksanaan program wajib belajar.

- 2) Tingkat kesehatan yang dapat dilihat dari tingginya angka kematian bayi dan tingginya angka harapan hidup. Tinggi rendahnya kematian bayi yang dapat memengaruhi tingkat kesehatan, antara lain kurang terpenuhinya kebutuhan vitamin dan gizi, terbatasnya ketersediaan benda-benda medis dan farmasi, sanitasi lingkungan yang buruk, dan rendahnya tingkat pendapatan.

Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan dan memperbaiki tingkat kesehatan penduduk, antara lain memperbaiki lingkungan yang buruk, program perbaikan gizi, menambah fasilitas pelayanan kesehatan, pencegahan dan pemberantasan penyakit, dan mengadakan penyuluhan kesehatan kepada masyarakat secara intensif.

- 3) Tingkat pendapatan suatu daerah dapat dilihat dari pendapatan per kapitanya. Pendapatan per kapita adalah penghasilan rata-rata untuk setiap penduduk dalam satu tahun yang ada dalam suatu daerah. Semakin besar pendapatan per kapita, semakin tinggi pula kualitas penduduknya dari segi ekonomi. Penggolongan suatu negara dilihat dari pendapatan per kapitanya adalah sebagai berikut. Negara berkembang dengan pendapatan per kapita <300 US\$; Negara sedang dengan

pendapatan per kapita 300-1.000 US\$; negara maju dengan pendapatan per kapita >1.000 US\$.

- 4) Mata pencarian merupakan salah satu usaha penduduk dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, dan ini sangat menentukan kualitas penduduk. Semakin banyak penduduk yang memiliki mata pencarian tetap, semakin baik kualitas penduduk. Mata pencarian penduduk Indonesia, antara lain petani, penambang, pekerja industri, listrik, perdagangan, jasa angkutan, komunikasi, dan keuangan.

2. Struktur Sosial

Struktur sosial (*sosial structures*) dan kelas sosial (*social class*), yaitu bentuk kelompok dalam masyarakat, seperti keluarga, sekte agama, partai politik, koperasi atau kelas-kelas sosial.

Pengaruh perhimpunan terhadap administrasi negara sangat kuat sehingga administrasi negara tersebut bersifat asosiasional. Sifat asosiasi dari administrasi negara itu akan paralel dengan sifat asosiasional administrasi niaga. Asosiasi yang dibentuk ini kadang-kadang dianggap sebagai penyokong (*supporter*) dan media untuk menyampaikan maksud rencana pemerintah kepada anggota perhimpunan.

3. Sistem Ekonomi

Kehidupan ekonomi adalah tingkatan produktivitas penduduk yang tinggi karena pengaturan institusional yang rapi, yang mendorong seseorang untuk bekerja.

a. Pengaruh Langsung

- 1) Konsep *commodity*; tenaga kerja dianggap sebagai *commodities* (barang dagangan), yang harganya berupa gaji atau upah. Tidak hanya para pekerja pabrik atau buruh swasta, tetapi juga pegawai pemerintah mulai dari kepala biro sampai ke pesuruh dianggap sebagai pihak-pihak yang menjual tenaganya.
- 2) Konsep kebebasan memilih; dalam administrasi negara (dalam hal ini administrasi kepegawaian), pegawai menjual jasa-jasanya

untuk mendapatkan pembayaran yang terbaik. Apabila ingin dapat mencari posisi yang lebih baik, ia akan pindah ke jawatan atau dinas lain. Sebaliknya, apabila kepala jawatan/dinas menganggap bahwa seorang pegawai tidak diperlukan lagi, atau hasil kerja seorang pegawai tidak memadai lagi dengan gaji yang dibayarkan tiap-tiap bulan, ia dapat memberhentikan pegawai tersebut.

Konsep ini berarti dehumanisasi hubungan kerja, dan pada prinsipnya diterima dalam administrasi negara. Setiap jawatan (dinas) pemerintah melakukan ujian-ujian, berusaha mendapatkan tenaga-tenaga yang terbaik untuk mengisi setiap posisi yang ada, tanpa menghiraukan latar belakang sosial, keluarga, agama, dan rasial.

- c. Konsep kebebasan kontrak; Di pasar orang bebas untuk melibatkan diri pada kontrak untuk membeli atau menjual barang dan jasa-jasa menurut syarat yang disetujui. Kontrak itu memuat ketentuan tentang jangka waktu berlakunya, dan berakhirnya apabila syarat tidak dipenuhi. Dasar-dasar kontrak ini diperlukan juga bagi hubungan kerja antara pegawai dan jawatan/dinas tempat ia bekerja. Hanya dalam dinas militer, sifat kontrak dan hubungan kerja kurang tampak, terlebih pada masa perang.

b. *Pengaruh Tidak Langsung*

Ekonomi yang semakin berkembang dengan titik berat kegiatan pada industri, perdagangan dan jasa-jasa, memerlukan pengetahuan dan campur tangan administrasi negara. Campur tangan tersebut antara lain berupa pengawasan proses industri untuk keselamatan para pekerja/pegawai, dengan didirikannya inspeksi perburuhan; perlindungan konsumen dengan mengawasi dan menjamin mutu hasil produksi dan jasa-jasa.

4. Ideologi Negara

Ideologi merupakan pandangan, keyakinan, atau kepercayaan. Adapun administrasi negara merupakan pelaksanaan kebijakan publik. Pada dasarnya ideologi tecermin dalam administrasi negara.

Negara Indonesia memiliki ideologi pancasila. Semua agama di Indonesia dinaungi oleh Departemen Agama yang dilengkapi dengan seperangkat administrasi negara. Hal ini mencerminkan sila Ketuhanan Yang Maha Esa.

5. Sistem Politik

Ahli-ahli politik atau ilmuwan politik (*political scientist*) memusatkan perhatian pada demokrasi dan totaliterianisme. Ada kesamaan paham antara *political scientist* bahwa administrasi negara disubordinasikan kepada penguasa politik. Ada pihak yang memberikan dasar-dasar pembenaran bagi paham demokrasi dan menyerang paham totaliter, tetapi sebaliknya ada pula yang memberikan dasar-dasar pembenaran bagi paham totaliter dan menyerang paham demokrasi. Namun, perlu dicatat bahwa pembela paham demokrasi dan pembela paham totaliter itu sama-sama berpendapat bahwa administrasi negara merupakan alat perlengkapan yang berada di bawah pengawasan organ politik yang sedang berkuasa (wajah administrasi negara sebagai *policy execution*).

BAB 5

KERANGKA DASAR SISTEM ADMINISTRASI NEGARA

A. Konsep Dasar Sistem Administrasi Negara

1. Makna Sistem Administrasi Negara

a. Pengertian Sistem

Administrasi negara merupakan suatu sistem sehingga teori sistem menjadi bagian penting dalam kajian dan terapan administrasi negara. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.¹

1 Depdiknas, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka, Indonesia, hlm. 599.

Pengertian sistem juga dikemukakan oleh Pamudji, yaitu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisasi, himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh. Adapun Atmosudirdjo mengemukakan bahwa sistem adalah jaringan dari prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dari suatu usaha atau urusan.²

Menurut Sumantri, sistem merupakan sekelompok bagian yang bekerja sama untuk melakukan suatu maksud. Dengan demikian, apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya, maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi atau setidak-tidaknya sistem yang sudah terwujud akan mendapat gangguan.³

Gabriel A. Almond mengartikan sistem sebagai suatu konsep ekologis yang menunjukkan adanya suatu organisasi yang berinteraksi dengan suatu lingkungan yang memengaruhinya ataupun dipengaruhinya.

Scoderbek memberikan definisi sistem sekaligus memberikan penjelasan ciri-ciri sistem. Sistem didefinisikan sebagai seperangkat tujuan yang bersama-sama dengan interelasi antara tujuan dan atribut-atributnya dihubungkan satu sama lain, serta dihubungkan dengan lingkungan sedemikian rupa sehingga membentuk satu keseluruhan. Russel L. Ackoff bahkan secara singkat membatasi sistem sebagai seperangkat elemen yang saling melakukan interaksi.⁴

Pada hakikatnya sistem adalah seperangkat komponen, elemen, unsur, atau subsistem dengan segala atributnya yang satu sama lain

2 Inu Syafiiie Kencana, 2009, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Pustaka Reka Cipta, hlm. 1.

3 Sri Soemantri, 1976, *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*, Bandung: Tarsito, hlm. 17.

4 Pandji Santosa, 2008, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 79.

saling berkaitan, pengaruh memengaruhi dan saling bergantung sehingga keseluruhannya merupakan suatu kesatuan yang terintegrasi atau suatu totalitas, serta memiliki peranan atau tujuan tertentu.

Ciri-ciri sistem, yaitu sebagai berikut:⁵

- 1) bersifat terbuka dan berinteraksi dengan lingkungannya;
- 2) terdiri atas dua atau lebih subsistem;
- 3) adanya saling ketergantungan antar-subsistem;
- 4) memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri;
- 5) memiliki kemampuan untuk mengatur dirinya sendiri;
- 6) memiliki tujuan tertentu yang ingin dicapai;
- 7) melakukan kegiatan transformasi;
- 8) bersifat entropi;
- 9) memiliki regulasi, hierarki, dan diferensiasi.

Adapun pengertian administrasi adalah sebagai berikut. Herbert A. Simon mengemukakan bahwa “...administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals (administrasi didefinisikan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan bersama).⁶

Menurut Leonard B. White, “...administration can be defined as the activities of group efforts, public or private, civil or military” (administrasi adalah proses yang umum ada pada setiap usaha kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil).⁷

Menurut Atmosudirjo, administrasi merupakan fenomena sosial, yaitu perwujudan tertentu dalam masyarakat modern. Eksistensi administrasi berkaitan dengan organisasi sehingga untuk mengetahui

5 Amin Ibrahim, 2008, *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 29.
6 *Loc. Cit.*, Syafiie Kencana, 2009, *Pengantar Ilmu ...*, hlm. 3.
7 Salamoen Soeharyo dan Nasri Effendi, 2009, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: LAN-RI, hlm. 155.

adanya administrasi dalam masyarakat harus mencari suatu organisasi yang masih berdiri.⁸

Menurut Hadari Nawawi, administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.⁹ Intinya bahwa administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dari definisi para ahli tentang administrasi, pada prinsipnya administrasi mempunyai unsur-unsur kerja sama, banyak orang, dan untuk mencapai tujuan bersama.

Lebih lanjut Dimock dan Dimock menegaskan bahwa pada dasarnya administrasi merupakan aktivitas kerja sama kelompok “*basically administration is cooperative group activity*”.¹⁰

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya administrasi adalah kerja sama kelompok yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Kerja sama tersebut dapat terjadi pada lingkungan negara ataupun swasta, sipil ataupun militer, dan berskala kecil ataupun besar.

b. Pengertian Negara

Negara adalah persekutuan keluarga dan desa untuk memperoleh hidup yang sebaik-baiknya.

Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa negara adalah daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat yang berhasil menuntut warganya untuk taat pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan monopolistis dari kekuasaan yang sah.¹¹

8 Prajudi Atmosudirdjo, 1989, *Dasar-dasar Administrasi Manajemen dan Manajemen Kantor*, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 121.
9 Hadari Nawawi, 1981, *Administrasi Pendidikan*, Jakarta: Gunung Agung.
10 *Loc. Cit.*, Effendi, 2009, *Sistem Penyelenggaraan...*, hlm. 157.
11 Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 52.

Jean Bodin mengemukakan bahwa negara adalah persekutuan dari keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat.¹²

Berdasarkan pengertian negara tersebut, dapat disimpulkan bahwa negara adalah kelompok persekutuan dan alat organisasi yang memiliki sistem politik yang melembaga dari rakyat, yang terdiri atas orang-orang yang kuat serta memiliki monopoli, wibawa, daulat, hukum, dan kepemimpinan yang bersifat memaksa sehingga mendapatkan legitimasi dari dalam ataupun luar negeri.

Menurut Syafiie, suatu wilayah dapat disebut sebagai negara jika memenuhi empat syarat berikut.¹³

- 1) Wilayah, yaitu lokasi atau area tertentu dengan segala kandungan potensi wilayah tersebut, beserta semua kekuatan yang dapat dimanfaatkan mulai dari darat, laut, dan udara, baik yang sifatnya fisik maupun nonfisik. Secara kompleks, wilayah menyangkut keseluruhan tata ruang dan sumber kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Wilayah sangat penting bagi tegaknya negara. Potensi wilayah dengan semua aspeknya harus dapat diidentifikasi, terutama faktor-faktor dominannya. Adapun letak strategis geografis dapat diperinci lebih lanjut dalam sejumlah faktor yang cukup dominan, seperti posisi untuk menguasai perdagangan, lalu lintas laut, darat dan udara, serta daya tarik kepariwisataan.
- 2) Pengakuan dari dalam dan luar negeri tentang eksistensi suatu negara sangat penting. Pengakuan dari dalam negeri adalah kesediaan dan kerelaan warga negara untuk diperintah oleh pemerintah yang sah. Adapun pengakuan eksistensi negara lain dari luar negeri dimaksudkan sebagai kerelaan negara-negara itu untuk mengakui suatu negara merdeka dan pemerintah yang berkuasa adalah pemerintah yang sah dan berdaulat.

12 I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2012, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Bandung: Refika Aditama, hlm. 41.

13 *Loc. Cit.*, Syafiie, 2009, *Pengantar Ilmu ...*, hlm. 10-14.

- 3) Pemerintahan. Tanpa pemerintahan, masyarakat dapat bertindak seenaknya tanpa hukum (anarkis) yang dapat menimbulkan kekacauan (*chaos*) di suatu wilayah. Pemerintah dalam arti luas adalah eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga tinggi lainnya, sedangkan dalam arti sempit hanyalah lembaga eksekutif. Pemerintah terdiri atas sekelompok orang yang menjalankan aturan dengan maksud menjaga ketertiban dan keamanan di satu pihak, dan pada pihak lain dituntut melayani berbagai persoalan masyarakat. Agar pemerintah tidak bertindak semaunya, rakyat mempersiapkan lembaga wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum untuk menyuarakan aspirasinya. Lembaga tersebut adalah parlemen atau badan legislatif. Adapun pemerintah membuat undang-undang untuk memperkuat kedudukannya untuk mencapai posisi keseimbangan agar tidak terjadi pemerintah yang terlalu kuat yang dapat mengebiri wakil rakyat, atau rakyat yang terlalu kuat yang dapat menjatuhkan pemerintah melalui wakil-wakilnya di parlemen.
- 4) Rakyat, yaitu semua orang, baik yang berada di dalam negeri maupun luar negeri dan mempunyai hak pilih atau dicabut hak pilihnya untuk waktu tertentu, atau belum memiliki hak pilih karena persyaratan tertentu.
- 5) Warga negara, yaitu mereka yang dinyatakan warga oleh suatu negara tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan negara tersebut.
- 6) Masyarakat adalah mereka yang bersama-sama menjadi anggota suatu negara yang harus dibina dan dilayani oleh administrasi pemerintah setempat. Adapun penduduk adalah mereka yang menjadi penghuni dari suatu negara tertentu yang harus diinventarisasi.

Menurut hukum internasional, tiap-tiap negara berhak untuk menetapkan sendiri siapa yang akan menjadi warga negaranya. Ada dua asas yang dipakai dalam penentuan kewarganegaraan: (1) *Asas ius soli*, yaitu menentukan kewarganegaraan berdasarkan tempat, yaitu siapa pun yang bertempat tinggal dalam waktu tertentu di suatu tempat, ia dapat dinyatakan sebagai warga negara tempat tersebut,

termasuk yang dilahirkan di tempat tersebut; (2) Asas *ius sanguinis*, yaitu menentukan kewarganegaraan berdasarkan darah, yaitu siapa pun yang merupakan anak kandung (sedarah seketurunan) dilahirkan oleh seorang warga negara tertentu, ia dianggap sebagai warga negara yang bersangkutan.

Penentuan kewarganegaraan menggunakan dua asas tersebut dapat memunculkan persoalan, yaitu ada yang memperoleh dua kewarganegaraan (*bipatride*), dan ada yang tidak memperoleh kewarganegaraan (*apatride*). Hal tersebut disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut.

- 1) Anak yang lahir dan bertempat tinggal di lokasi negara yang menganut asas *ius soli*, sedangkan asal orang tuanya menganut asas *ius sanguinis*, menyebabkan anak tersebut memiliki dua kewarganegaraan.
- 2) Anak yang lahir dan bertempat tinggal di lokasi negara yang menganut asas *ius sanguinis*, sedangkan asal orang tuanya menganut asas *ius soli*, menyebabkan anak tersebut tidak mendapatkan kewarganegaraan.
- 3) Syarat tambahan lain, adanya konstitusi.

2. Hakikat dan Ciri Administrasi Negara

Administrasi negara sering disebut sebagai administrasi publik, terjemahan dari *public administration*. Jika kata *public* diterjemahkan sebagai negara, administrasi negara akan terasa serba-dominasi kekuasaan negara. Demikian juga jika diterjemahkan sebagai masyarakat, administrasi negara akan berkonotasi pada kebebasan yang liberalistis.

John M. Pffifner dan Robert V. Presthus memberikan definisi administrasi negara sebagai berikut:¹⁴

- a. implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik;

¹⁴ *Loc. Cit.*, Syafiiie Kencana, 2009, *Pengantar Ilmu...*, hlm. 31.

- b. koordinasi usaha-usaha perseorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah;
- c. proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, pengarahan, kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, yang memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut Edward H. Litchfield, administrasi negara adalah suatu studi mengenai cara bermacam-macam badan pemerintah diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.¹⁵

Adapun ciri-ciri administrasi negara terdiri atas:¹⁶

- a. kegiatan yang tidak bisa dihindari (*unavoidable*), titik tekannya yang mendasar adalah dalam hubungannya antara negara dan masyarakat bersifat pasti;
- b. monopoli untuk menggunakan wewenang dan kekuasaannya. Negara memiliki kewenangan untuk memaksakan kehendaknya pada masyarakat untuk menciptakan kepatuhan terhadap hukum, kekuasaan untuk melaksanakan paksaan dipahami sebagai *coercive power*; administrasi negara merupakan penjelmaan dari hal tersebut dan diwujudkan dalam lembaga-lembaga negara, seperti kepolisian, kehakiman, dan lainnya;
- c. prioritas. Administrasi negara mengandung tanggung jawab moral untuk menyejahterakan masyarakat sehingga memiliki prioritas dalam memberikan arahan ataupun pelayanan;
- d. ukuran yang tidak terbatas; lingkup masyarakat di negara meliputi batasan teritorial suatu negara, yang di dalamnya terdapat administrasi negara.

¹⁵ Inu Kencana Syafii, 2003, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Bandung: Bumi Aksara, hlm. 32.

¹⁶ Nicholas Henry, 1988, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Rajawali, hlm. 120.

3. Unsur-unsur Sistem Administrasi Negara

Sistem administrasi negara mengandung unsur-unsur tertentu seperti lazimnya suatu sistem, yaitu sebagai berikut.

- a. Nilai, yang mencakup landasan, falsafah, cita-cita, dan tujuan negara.
- b. Struktur, menggambarkan keberhasilan lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga pemerintah dengan kewenangan masing-masing.
- c. Proses, berupa kegiatan dan saling hubungan antarlembaga yang ada dalam negara dalam mewujudkan tujuan berbangsa yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan organisasi dan tuntutan seluruh rakyat sebagai pemilik keseluruhan negara.

4. Subsistem Administrasi Negara

Jika sistem administrasi negara yang meliputi sistem penyelenggaraan negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dikaji sebagai sebuah sistem, sub-subsistem administrasi negara Indonesia terdiri atas sebagai berikut.¹⁷

- a. Tujuan sistem penyelenggaraan negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, yaitu mewujudkan tujuan negara dan tugas negara sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945.
- b. Manusia; seluruh aparatur negara atau para pejabat dalam lembaga pemerintah/eksekutif beserta seluruh rakyat.
- c. Tugas; penyelenggaraan keseluruhan kekuasaan pemerintahan, yang dibedakan menjadi tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan.
- d. Kerja sama; keterlibatan seluruh aparatur negara atau pemerintah dan seluruh jajaran aparatur pemerintahan beserta seluruh rakyat dari seluruh wilayah negara mengandung pengertian keharusan adanya kerja sama.

¹⁷ Departemen Pendidikan Nasional, 2009, *Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan*, Jakarta: Depdiknas, hlm. 37-39.

- e. Sarana; meliputi segenap daya dan dana yang ada secara nasional, dalam arti yang dimiliki oleh pemerintah ataupun oleh segenap rakyat. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa oleh penyelenggara negara, yaitu lembaga-lembaga negara bersama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

5. Landasan Penyelenggaraan Administrasi Negara

Ada empat landasan dalam penyelenggaraan administrasi negara, yaitu sebagai berikut.

a. Landasan Idiil

Pancasila sebagai satu sistem harus diamalkan sebagai satu kesatuan. Pancasila telah disepakati sebagai falsafah negara dalam mewujudkan cita-cita nasional sehingga seharusnya dapat menjiwai setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

b. Landasan Konstitusional: UUD 1945

Penyelenggaraan administrasi negara Indonesia berlandaskan pada isi pembukaan dan pasal-pasal dalam UUD 1945. Hal ini karena di dalam Pembukaan terdapat cita-cita nasional, tujuan, sekaligus tugas negara, serta Pancasila, sedangkan pada pasal-pasalnya berisi ketetapan tentang bentuk dan kedaulatan negara, kedudukan dan fungsi lembaga-lembaga negara, kementerian negara pemerintahan daerah, wilayah negara, warga negara dan penduduk, pertahanan dan keamanan negara, dan lain-lain.

c. Landasan Operasional

Landasan operasional sistem administrasi negara RI, terutama dalam kegiatan pembangunan adalah sebagai berikut.

1. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam UU ini tercakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam UU ini ditetapkan bahwa sistem perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana

pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

2. Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004–2009. RPJM Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode lima tahun sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2009. RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden hasil Pemilu yang dilaksanakan secara langsung pada tahun 2004. RPJM nasional menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga dalam menyusun rencana strategis kementerian/lembaga, pemerintah daerah dalam menyusun RPJM daerah, dan pemerintah dalam menyusun rencana kerja pemerintah.

d. *Landasan Kebijakan Lain*

Landasan ini pada umumnya tertulis, tetapi ada pula yang tidak tertulis. Landasan kebijakan yang tertulis dapat berupa peraturan perundang-undangan dan yang tidak berbentuk peraturan perundang-undangan.

B. Paradigma Administrasi Negara

Perkembangan suatu disiplin ilmu dapat ditelusuri dari perubahan paradigmanya. Paradigma adalah corak berpikir seseorang atau kelompok orang.

Menurut Thomas Kuhn, paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai, metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Jika suatu cara pandang mendapat tantangan dari luar atau mengalami krisis ('anomalies'), kepercayaan terhadap cara pandang tersebut menjadi luntur, dan menjadi kurang berwibawa. Orang kemudian mulai mencari cara pandang yang lebih sesuai, atau dengan kata lain muncul paradigma baru.¹⁸

18 Keban, Yeremias, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta: Gava Media, hlm. 29.

1. Paradigma Administrasi Negara Nicholas Henry

Sebagaimana dikemukakan Robert T. Golembiewski bahwa standar suatu disiplin ilmu mencakup fokus dan lokus. Fokus mempersoalkan kajian atau cara memecahkan (*solution*) persoalan.¹⁹ Adapun lokus mempersoalkan lokasi atau medan penerapan suatu ilmu pengetahuan. Berdasarkan dua kategori disiplin tersebut, Henry mengungkapkan adanya lima paradigma dalam administrasi negara, yaitu sebagai berikut.²⁰

- a. Paradigma I (1900-1926), lebih dikenal sebagai paradigma dikotomi politik dan administrasi negara. Para tokohnya adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Menurut Goodnow, politik harus memusatkan perhatian pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek 'lokus'nya, yaitu *government bureaucracy*, tetapi 'fokus' atau metode yang harus dikembangkan dalam administrasi negara kurang dibahas secara terperinci.
- b. Paradigma II (1927-1937), prinsip-prinsip administrasi. Tokohnya adalah Willoughby, Gullick, dan Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh manajemen klasik, seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi negara, yang dituangkan dalam *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting*, dan *budgeting* (POSDCRB) yang bersifat universal. Adapun lokusnya tidak diungkapkan secara jelas karena prinsip-prinsip tersebut berlaku di mana saja, termasuk organisasi pemerintah.
- c. Paradigma III (1950-1970), administrasi negara sebagai ilmu politik. Morstein-Marx mengemukakan bahwa pemisahan politik

19 Robert T. Golembiewski, 1997, *Public Administration and Public Policy*, Marcel Dekker: United States of America, hlm. 422.

20 Nicholas Henry, 1988, *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*, Jakarta: Rajawali, hlm. 121.

dan administrasi tidak realistis. Adapun Herbert Simon mengkritik ketidakkonsistenan prinsip administrasi dan menilai bahwa prinsip tersebut tidak berlaku universal. Menurutnya, administrasi negara bukan *value free*, melainkan dipengaruhi nilai-nilai yang spesifik (*value laden politics*). Lokus dalam paradigma ini adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya tidak jelas karena prinsip-prinsip administrasi negara mengandung banyak kelemahan.

- d. Paradigma IV (1956-1970), administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Dalam paradigma ini, prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Lokus paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, metode kuantitatif, analisis sistem, *operation research*, ekonometrik, dan lain-lain. Perkembangan yang tampak adalah pada ilmu administrasi murni yang didukung oleh psikologi sosial dan kebijakan publik sehingga lokusnya menjadi tidak jelas.
- e. Paradigma V (1970-sekarang), administrasi negara sebagai administrasi negara. Paradigma ini memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi negara adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan publik.

2. Paradigma Administrasi Negara George Redrickson

George Redrickson (1997) mengemukakan enam paradigma dalam pertumbuhan administrasi negara, yaitu:²¹

- a. birokrasi klasik, tokoh-tokohnya adalah Max Weber, Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Luther Gullick, dan Llyndall Urwick;
- b. birokrasi neo-klasik, tokoh-tokohnya adalah Herbert Simon, Richard M. Cyert, dan James G.A. March;
- c. kelembagaan, tokoh-tokohnya adalah Charles E. Lindblom, James Thomson, Frederick C. Mosher, dan Amitai Etzioni;

21 H. George Frederickson, 1997, *Administrasi Negara Baru*, Jakarta: LP3S, hlm. 64.

- d. hubungan kemanusiaan, tokoh-tokohnya adalah Rensis Likert, Daniel Katz, dan Robert Kahn;
- e. pilihan masyarakat umum, tokoh-tokohnya adalah Vincent Ostrom, Jame Bahanan, dan Gordon Tullock;
- f. administrasi negara baru, tokoh-tokohnya adalah Frank Marini dan George H. Fredrickson.

3. Paradigma Administrasi Negara Gerald E. Caiden

Gerald E. Caiden juga menguraikan beberapa aliran dalam administrasi negara yang dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu:²²

- a. aliran proses administratif, aliran perilaku manusia, aliran analisis birokrasi, dan aliran sistem sosial (aliran sistem administrasi yang holistik);
- b. aliran pengambilan keputusan, aliran matematik, dan aliran empiris (aliran proses administrasi).

4. Paradigma Administrasi Negara Donald F. Kettl

Donald F. Kettl mengungkapkan paradigma administrasi negara sesuai dengan tahapan pengembangan administrasi negara, yaitu:²³

- a. sentralisasi administrasi (1887-1915): memusatkan perhatian pada menciptakan administrasi profesional dalam rangka memperkuat pemerintah untuk mencapai tingkat efisiensi, menghindarkan dari skandal politik dan *spoil system*;
- b. *scientific management* (1915-1940): mengesampingkan dunia politik;
- c. *critical self-examination* (1940-1969): mengusulkan *political power* untuk mencapai praktik administrasi yang efektif, yaitu prinsip demokrasi dalam pengambilan keputusan harus lebih mendapatkan perhatian daripada struktur organisasi dan efisiensi;

22 Gerald E. Caiden and Heinrich Siedentopf, 1982, *Strategies for Administrative Reform*, Canada: D.C. Heath and Company, hlm. 211.

23 Loc. Cit., Keban, 2004, *Enam Dimensi*, hlm. 31.

d. terjadinya faktor-faktor sentrifugal (1969-sampai sekarang): kesulitan memisahkan administrasi dari teori politik.

Pada tahun 1983, terdapat paradigma baru untuk merevisi POSDCORB yang dikemukakan G.D. Garson dan E.S. Overman, yaitu *Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information, dan External Relations* (PAFHRIER) dan menjadi pusat perhatian manajemen publik.²⁴

Barzelay memunculkan paradigma *post-bureaucratic* yang berbeda dengan paradigma birokratis. Sebagaimana diproyeksikan oleh Keban pada Tabel 5.1 berikut.²⁵

Tabel 5.1
Perbedaan Paradigma Birokratis dan Post-Birokratis

| No. | Paradigma Birokratis | Paradigma Post Bureaucratic |
|-----|---|--|
| 1. | Lebih menekankan pada kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol. | Lebih menekankan pada hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai produk. |
| 2. | Mengutamakan fungsi, otoritas, dan struktur. | Mengutamakan misi, pelayanan, dan hasil akhir. |
| 3. | Menilai biaya, menekankan tanggung jawab. | Menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas, memperkuat hubungan kerja. |
| 4. | Ketaatan pada aturan dan prosedur. | Pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, proses perbaikan yang berkesinambungan. |

²⁴ *Op. Cit.*, hlm. 33.

²⁵ B.J. Armajani, 1997, *Breaking Through Bureaucracy, Classics of Public Administration*, New York: Harcourt Brace College Publishers, hlm. 411.

| | | |
|----|---|---|
| 5. | Beroperasinya sistem-sistem administrasi. | Pemisahan pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil, memperkaya umpan balik. |
|----|---|---|

Sumber: Keban (2005: 34)

C. *Reinventing Government*

D. Osborne dan T. Gaebler menyampaikan paradigma yang sangat terkenal karena bersifat reformatif yang kemudian dioperasionalisasikan oleh mereka, yaitu sebagai berikut.²⁶

1. *New Public Management (NPM)*

Dalam paradigma ini, pemerintahan harus bersifat katalit, memberdayakan masyarakat, kompetitif, berorientasi pada misi, mementingkan hasil dan bukan cara, mengutamakan kepentingan pelanggan, berjiwa wirausaha, selalu berupaya dalam mencegah masalah atau bersikap antisipatif, desentralistis, dan berorientasi pasar.

Paradigma ini mencapai puncaknya dengan diterapkannya prinsip *good governance*. Menurut paradigma ini, paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk dalam hal membangun masyarakat. Oleh karena itu, NPM secara umum dipandang sebagai pendekatan yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.²⁷

²⁶ David Osborne dan Peter Plastrik, 2000, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan Ramelan Abdul Rosyid, Jakarta: PPM, hlm. 54.

²⁷ A. Cohen dan E. Vigoda, 2003, "Do Good Citizen Make Good Organizational Citizens", *Journal Administration and Society*, Vol. 32, hlm. 812.

Ada tujuh komponen doktrin dalam NPM seperti dikemukakan Hood, yaitu:²⁸

- a. pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik;
- b. penggunaan indikator kinerja;
- c. penekanan yang lebih besar pada kontrol *output*;
- d. pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil;
- e. pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi;
- f. penekanan gaya sektor swasta pada praktik manajemen;
- g. penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Dalam perkembangannya, NPM mengalami berbagai perubahan orientasi, yaitu:

- a. mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja;
- b. mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas pada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat;
- c. mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- d. menekankan kualitas, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar pada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi 'user' dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan pembelajaran sosial dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

2. *The New Public Service*

Reinventing Government dan prinsip administrasi klasik mendapat kritikan dari J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt yang

28 *Op. Cit.*, hlm. 813.

menyarankan untuk meninggalkan kedua prinsip tersebut dengan alasan administrasi negara harus:²⁹

- a. melayani warga masyarakat bukan pelanggan;
- b. mengutamakan kepentingan publik;
- c. lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan;
- d. lebih berpikir strategis dan bertindak demokratis;
- e. menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah;
- f. lebih bersifat melayani daripada mengendalikan;
- g. menghargai orang, bukan produktivitas semata.

Semua paradigma tersebut menunjukkan bahwa dalam dua dasawarsa terakhir terjadi perubahan orientasi administrasi negara yang sangat cepat. Hal ini karena kegagalan yang dihadapi oleh suatu negara telah disadari sebagai akibat dari kesalahan administrasi negara.

3. Reformasi Administrasi Negara

Reformasi administrasi negara merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan negara. Reformasi administrasi negara merupakan gerakan untuk menjadikan administrasi negara sebagai instrumen yang selalu meningkat ke arah yang lebih baik untuk mencapai tujuan pembangunan dan tuntutan realisasi aspirasi masyarakat.

Menurut Zuhar, reformasi administrasi negara meliputi reformasi prosedur yang bertujuan menyempurnakan sistem atau tatanan, reformasi teknik untuk menyempurnakan metode dan reformasi program untuk menyempurnakan kinerja administrasi negara.³⁰

29 J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt, 2003, *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk: M.E. Sharpe, hlm 312.

30 *Loc. Cit.*, Amin Ibrahim, 2008, *Teori dan Konsep...*, hlm. 13.

Lebih lanjut, reformasi administrasi negara diperlukan karena perubahan administrasi negara tidak berjalan sesuai tuntutan keadaan sehingga diperlukan usaha yang sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi. Usaha tersebut meliputi aspek reorganisasi kelembagaan, sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku atau kinerja), meningkatkan efektivitas organisasi (aspek program) sehingga menciptakan administrasi negara yang sehat serta tercapainya tujuan pembangunan nasional. Semua itu harus melibatkan peran *stakeholders*.

Tujuan reformasi administrasi negara secara internal dan eksternal adalah:

- a. meningkatkan efisiensi administrasi negara;
- b. mengurangi kelemahan atau penyakit administrasi, seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c. mendorong merit sistem;
- d. menerapkan demokratisasi;
- e. menyesuaikan sistem kerja administrasi negara dan politik;
- f. menyelaraskan sistem administrasi negara dengan nilai budaya yang berlaku.

Sementara itu, pakar-pakar administrasi negara lainnya juga ada yang lebih menekankan tentang pengembangan administrasi negara (tersirat makna reformasi di dalamnya) meliputi:

- a. perubahan kelembagaan;
- b. perubahan sistem manajemen;
- c. peningkatan profesionalisme SDM;
- d. peningkatan kualitas pelayanan publik;
- e. prinsip desentralisasi.

Untuk kasus di Indonesia, Miftah Thoha melihat reformasi administrasi negara meliputi reformasi kepemimpinan, kelembagaan, dan reformasi sistem administrasi publik.³¹ Reformasi dapat ditempuh

31 *Op. Cit.*, Amin Ibrahim, 2008, *Teori dan Konsep...*, hlm. 14.

melalui rekrutmen yang demokratis, penyesuaian lembaga, dan penyesuaian sistem prosedur sesuai tuntutan pelayanan publik (yang mendorong dan meningkatkan kehidupan demokratis).

Adapun Wibawa (2001: 4-5) merumuskan perbedaan reformasi administrasi negara dan modernisasi administrasi negara. Modernisasi administrasi negara merupakan perubahan berkelanjutan dan diubahnya perundang-undangan secara luas, sedangkan reformasi administrasi negara lebih bersifat reaksi atas masalah-masalah khusus dan masih dapat dipecahkan dalam kerangka-kerangka undang-undang yang ada.

D. Reformasi Administrasi Negara di Indonesia

Semenjak proklamasi kemerdekaan, Indonesia mewarisi sistem administrasi pemerintahan kolonial Belanda sehingga sistem administrasi Belanda banyak berpengaruh dalam tatanan sistem administrasi pemerintahan Indonesia. Adanya anggapan bahwa sistem tersebut tidak lagi memadai, serta munculnya semangat untuk melepaskan diri dari warisan kolonial, mendorong terciptanya pembaharuan dan pengembangan sistem administrasi negara kita. Perkembangan administrasi negara Indonesia dapat juga diikuti dari seberapa jauh pemerintah memiliki perhatian untuk melakukan perbaikan dan pengembangan.

1. Awal Perkembangan Ilmu Administrasi Negara

Presiden Soekarno dan Perdana Menteri Djuanda berupaya melakukan reformasi administrasi negara dengan mengundang perutusan dari guru besar ilmu administrasi publik, Cornel dan Pittsburg Amerika Serikat, untuk memberikan saran terhadap pengembangan dan perbaikan sistem administrasi negara Indonesia. Hasilnya adalah penerapan reformasi administrasi pemerintahan, berupa penataan susunan kementerian, pendirian lembaga yang menjadi pusat pelatihan dan pengembangan tenaga-tenaga administrasi negara, pendirian fakultas dan universitas yang mengajarkan ilmu administrasi negara seperti yang dikembangkan Amerika Serikat. Selain itu, Indonesia pun mendirikan badan

perancang nasional yang kemudian menjadi Bappenas, pendirian Kantor Urusan Pegawai (KUP) yang kemudian menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) yang sekarang menjadi Badan Kepegawaian Negara (BKN).

2. Reformasi Pertama

Perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional dan global mendorong timbulnya reformasi pertama yang dilakukan pada zaman pemerintahan Soekarno.³²

Lingkungan strategis nasional adalah berubahnya tata sistem pemerintahan yang dijalankan berdasarkan warisan kolonial Belanda ke arah tatanan sistem administrasi yang bersifat modern akibat pengaruh dari Amerika Serikat. Adapun pengaruh global bermula dari sistem administrasi yang modern, efisien, dan praktis yang dikembangkan oleh Amerika Serikat. Ada beberapa faktor pendorong yang menyebabkan Soekarno memerhatikan pengembangan dan reformasi administrasi negara, yang ditandai dengan adanya perubahan lingkungan strategis nasional ataupun global. Pengembangan sistem administrasi negara ditandai dengan didirikannya Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang diharapkan sebagai lembaga kajian untuk mengembangkan Ilmu Administrasi Negara yang dipraktikkan dalam kegiatan pemerintahan.

3. Reformasi Kedua

Reformasi kedua dilakukan pada zaman pemerintahan Soeharto. Dorongan untuk melakukan reformasi ini diawali oleh keinginan untuk membangun bangsa dan negara dengan menyelenggarakan pemerintahan yang stabil, kuat, dan sentralistis dan keinginan untuk menata kelembagaan dan sistem administrasi negara yang mendukung upaya pembangunan yang terarah yang merupakan prioritas bagi pemerintahan Soeharto. Reformasi ini dikarenakan

munculnya anggapan bahwa pembangunan tidak akan bisa dijalankan tanpa pertumbuhan ekonomi dan untuk menumbuhkannya diperlukan adanya stabilitas pemerintahan pada berbagai sektor.

Untuk mewujudkan stabilitas ini visi pemerintahan Soeharto harus dijalankan secara sentralistis dengan mengedepankan pendekatan keamanan, kekuasaan, dan pemusatan segala macam kebijakan dan urusan di pemerintah pusat. Selanjutnya, disusunlah perubahan kebijakan penataan kelembagaan dan sistem birokrasi pemerintah yang sentralistis.

Munculnya PP No. 44 dan 45 pada tahun 1974 merupakan tonggak dirombak dan disusunya sistem dan struktur lembaga birokrasi pemerintah. Wujudnya adalah penyeragaman semua organisasi dan sistem kelembagaan, baik lembaga dan sistem susunan departemen, sistem penyusunan pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran, sistem rekrutmen pegawai dan pengangkatan pejabat, sistem diklat pegawai, sistem penggajian pegawai, sistem pengawasan, maupun susunan pemerintahan desa.

32 Miftah Thoha, 2010, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 64.

BAB 6

SPESIFIKASI DAN ANEKA WAJAH ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi mencakup semua bidang kehidupan. Ada tiga unsur pokok administrasi yang merupakan pembeda suatu kegiatan merupakan kegiatan administrasi atau tidak. Administrasi dapat dikelompokkan dalam pengertian proses, tata usaha, dan pemerintahan atau administrasi negara. Sebagai ilmu, administrasi mempunyai berbagai cabang, yang salah satu di antaranya adalah administrasi negara.

A. Konsep Spesifikasi Administrasi Negara

1. Sejarah Pertumbuhan Administrasi Negara

Administrasi negara, sebagai fenomena sosial yang bersifat universal, telah hadir bersama dengan lahirnya peradaban manusia.

Rekonstruksi sejarah mengungkapkan bahwa administrasi dapat dilacak kembali pada ratusan, bahkan ribuan tahun yang silam.

Dilihat dari sejarahnya, pertumbuhan administrasi negara dapat dibagi dalam dua periode. *Pertama*, yaitu sejarah pertumbuhan administrasi negara dari zaman kuno sampai dengan tahun 1880. *Kedua*, yaitu masa pertumbuhan administrasi negara modern, yang berlangsung dari abad ke-19 atau awal abad ke-20.

Titik pangkal sejarah administrasi negara dapat dikatakan berasal dari administrasi yang dipraktikkan secara luas di Mesir kuno sejak 1300 SM. Menurut Max Weber, Mesir adalah negara paling tua yang memiliki administrasi birokrasi (administrasi negara). Saat itu, pengaturan air secara publik dan kolektif untuk seluruh negara karena teknik ekonomis telah diterapkan di negeri ini.

Mesir pada masa kuno itu juga telah menjalankan “art” penyusunan dan perencanaan program, cara-cara untuk memperoleh sumber material dan manusiawi, pengawasan dan koordinasi program yang diselesaikan, dan penyelenggaraan kebijaksanaan yang telah diputuskan oleh para penyelenggara kerajaan.

Hal tersebut juga dipraktikkan Cina kuno, terutama saat doktrin berjaya. Salah satu di antaranya menyatakan perlunya penyelenggara rumah tangga yang baik, dan perlunya melakukan seleksi pegawai pemerintahan yang cakap dan jujur.

2. Prinsip-prinsip Administrasi Negara

Prinsip-prinsip yang diangkat dari ajaran Confosius yang berfungsi sebagai norma-norma kebajikan, yaitu:¹

- a. penguasa dan pejabat harus mengetahui kondisi menyeluruh dari negara;
- b. para pemimpin pemerintahan harus memiliki alat untuk mendekati satu masalah dengan mengupayakan perbedaan

1 Leonard D. White, 1978, *Introduction to The Study of Public Administration*, Fourth Edition, New York: The Mc Millan Co., hlm. 477.

- yang paling tajam, mengadakan pemecahan secara moderat, praktis dan logis sesuai dengan aturan, etika;
- c. semangat publik adalah esensial untuk ketepatan penyelenggaraan urusan pemerintah;
 - d. pemerintah harus mengembangkan kesejahteraan ekonomi rakyat;
 - e. administrasi negara harus tetap dalam keadaan sibuk;
 - f. administrasi harus memilih pejabat-pejabat publik yang mempunyai sifat mulia, tidak angkuh, dan berkemampuan.

Di Amerika, sejarah menunjukkan adanya perkembangan minat terhadap masalah administrasi. Sebelum tahun 1776, administrasi yang tidak teratur di negara-negara koloni menyebabkan lahirnya berbagai problema, yang justru memengaruhi terjadinya pemisahan negara itu dari induknya. Pada tahun 1831, Alexis de Tocqueville, seorang pengamat praktik politik yang cerdas, menerangkan cara menyelenggarakan administrasi di Amerika. Ia mempelajari sistem administrasi di Amerika dalam konteks demokrasi.

3. Spesifikasi Administrasi Negara

Administrasi negara adalah suatu "spesies" dalam hidup lingkup "genus" administrasi yang bermakna sebagai kegiatan manusia yang kooperatif.² Spesies lain, yaitu administrasi niaga atau perusahaan (*business administration*) dan administrasi negara. Administrasi niaga dan administrasi negara telah diajarkan di dunia pendidikan tinggi, salah satunya menjadi fakultas "*school of public and business administration*" di Cornell University. Demikian pula, di Indonesia telah berdiri fakultas-fakultas ketatanegaraan, yang salah satu jurusannya adalah administrasi negara.

Seperti halnya istilah administrasi, istilah administrasi negara mempunyai berbagai definisi yang didefinisikan berdasarkan dua pola pemikiran yang berbeda, yaitu:³

2 Waluyo, 2004, *Mikrobiologi Umum*, Malang: UMM Press, hlm. 111.

3 *Loc. Cit.*, Ali Mufiz, 2004, *Pengantar Administrasi...*, hlm. 15.

- a. pola pertama memandang bahwa administrasi negara sebagai satu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu lembaga eksekutif;
- b. pola kedua memandang bahwa administrasi negara lebih luas dari sekadar pembahasan mengenai aktivitas lembaga eksekutif, tetapi meliputi seluruh aktivitas dari ketiga cabang pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif, yang kesemuanya bertolak pada fungsi untuk memberikan pelayanan publik.

Dengan pola pemikiran yang pertama, W.F Willoughby menyatakan bahwa, "*Administrative function is the function of actually administering the judicial branches of government*".⁴ Ini menunjukkan bahwa administrasi negara berkaitan dengan fungsi melaksanakan hukum yang telah ditetapkan dan telah ditafsirkan oleh manajer.

Dengan pola pemikiran yang kedua, Jhon Pfiffner berpendapat bahwa, "*Public administration is the coordinating of collective efforts to implement public policy*" (administrasi negara adalah koordinasi dari usaha-usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah).

Pendapat Pfiffner didukung oleh Gerald E. Caiden (1982), yang mengatakan bahwa, "Administrasi negara meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijaksanaan pemerintah, termasuk proses kegiatan formal, fungsi yang berlaku di lingkungan peradilan, dan kegiatan dari lembaga-lembaga militer".⁵

Lebih lanjut, Gerald Caiden (1982) mengungkapkan bahwa administrasi negara merupakan fungsi dari pembuatan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sasaran, penggalangan kerja sama dengan DPR dan organisasi kemasyarakatan untuk memperoleh dukungan rakyat dan dana bagi program pemerintah, pemantapan dan jika perlu perubahan organisasi, pengarahan dan

4 W.F. Brown & W.H. Holtzman, 1967, *Manual Survey of Study Habits and Attitudes*, New York: The Psychological Corporation, hlm. 322.

5 Gerald E. Caiden and Heinrich Siedentopf, 1982, *Strategies for Administrative Reform*, Canada: D.C. Heath and Company, hlm. 201.

pengawasan pegawai, kepemimpinan, komunikasi, pengendalian, dan fungsi lain yang dijalankan oleh lembaga eksekutif dan lembaga pemerintah lainnya.

Jhon M. Pfiffner dan Robert V. Presthus menjelaskan pengertian spesifikasi administrasi negara dengan beberapa ungkapan sebagai berikut.⁶

- a. Administrasi negara meliputi implementasi pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- b. Administrasi negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perseorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah.
- c. Administrasi negara adalah proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah, pengarah kecakapan dan teknik yang tidak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha sejumlah besar orang.

4. Pola Spesifikasi Administrasi Negara

Berdasarkan ketiga definisi Pfiffner dan Presthus, Pamudji menyimpulkan bahwa administrasi negara adalah proses yang melibatkan beberapa orang dengan berbagai keahlian dan kecakapan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah.⁷

Berangkat dari pola pemikiran yang kedua, Nigro memberikan dekripsi yang merupakan uraian singkat tentang administrasi negara. Ia menyatakan bahwa administrasi negara, secara spesifik mencakup:⁸

- a. suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan;

6 John M. Pfiffner & Robert V. Presthus, 1969, *Public Administration*, New York: The Ronald Press Co, hlm. 152.

7 S. Pamudji, 2004, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 203.

8 Felix A. Nigro dan Lioyd G. Nigro, 1999, *Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 83.

- b. ketiga cabang pemerintah, eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka;
- c. peranan penting dalam formulasi kebijaksanaan publik dan merupakan bagian dari proses politik;
- d. berbeda dengan administrasi privat;
- e. berhubungan erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

5. Ciri Spesifikasi Administrasi Negara

Salah satu persoalan dalam beberapa paradigma administrasi negara adalah adanya usaha untuk membedakan antara negara dalam istilah administrasi negara dengan swasta. Miftah Thoha menguraikan ciri-ciri yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi administrasi negara. Dalam banyak hal administrasi negara berbeda dengan swasta. Perbedaan tersebut yang menunjukkan ciri administrasi negara, yaitu:

- a. pelayanan bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta;
- b. pelayanan bersifat monopoli atau semimonopoli;
- c. pelayanan kepada masyarakat umum berdasarkan undang-undang dan peraturan-peraturan;
- d. pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, tidak seperti organisasi perusahaan yang terkait oleh harga pasar dan untung-rugi;
- e. usaha-usaha dilakukan oleh administrasi negara – terutama dalam negara demokrasi – sangat bergantung pada penilaian mata rakyat banyak (publik).

Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara hendaknya adil dan tidak memihak, profesional, bersih, dan tidak mementingkan kepentingan pribadinya.

Adapun Gerald E. Caiden mengemukakan ciri-ciri administrasi negara yang sekaligus merupakan kekhususan administrasi negara dalam arti membedakan secara jelas dengan institusi lainnya. Ciri-ciri administrasi negara tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Kehadirannya tidak bisa dihindari. Kehadiran administrasi negara lekat dengan eksistensi negara selama ada negara, administrasi negara pun akan tetap ada. Apa pun yang terjadi, keinginan dan kepentingan rakyat harus dilayani. Penyelenggaraan administrasi negara adalah penting untuk kehidupan masyarakat.
- b. Administrasi negara mengharapkan kepatuhan; administrasi negara adalah satu-satunya yang memiliki monopoli kekuasaan memaksa.
- c. Administrasi negara memiliki prioritas untuk mengatur pelayanan terhadap masyarakat. Oleh karena itu, administrasi negara menerima pertanggungjawaban moral dengan memberikan sesuatu yang paling tepat.
- d. Administrasi negara memiliki ukuran yang tidak terbatas. Besar lingkup kegiatan administrasi negara meliputi seluruh wilayah negara, di darat, di laut, dan di udara.
- e. Manajemen puncak administrasi negara adalah politik. Administrasi negara dipimpin oleh pejabat-pejabat politik. Hal ini berarti pimpinan tertinggi dari administrasi negara dijabat oleh pejabat yang dipilih atau diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- f. Penampilan administrasi negara sulit diukur; Kesulitan dalam mengukur politik administrasi negara tampaknya berasal dari kedua penyebab pokok:
 - (1) adanya warna politik pada kegiatan administrasi negara;
 - (2) luasnya objek kegiatan administrasi negara yang tidak terpengaruh oleh ukuran-ukuran objektif.
- g. Lebih banyak yang diharapkan pada administrasi negara. Dalam hubungan ini terdapat dua standar penilaian, satu pihak masyarakat menghendaki administrasi negara berbuat banyak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Pada pihak lain, administrasi negara memiliki kemampuan, keahlian, dana, dan sumber lain yang terbatas. Masyarakat mengendaki pejabat administrasi negara berbuat melindungi kepentingan orang banyak, tidak hanya satu golongan.

B. Keragaman Spesifikasi Wajah Administrasi Negara

Persoalan yang sering dikemukakan mengenai kualifikasi administrasi negara: apakah administrasi negara merupakan ilmu atau seni? Ini merupakan pertanyaan yang wajar karena administrasi negara termasuk suatu gejala yang universal sifatnya. Ia ada bersama-sama dengan lahirnya peradaban manusia dan sekarang ini ia pun ada di tengah-tengah kegiatan hidup kita. Dengan demikian, ia adalah seni. Pendapat ini tidak salah, tetapi tidak pula benar. Pendapat yang lebih tepat adalah administrasi negara sebagai ilmu dan seni. Dipandang sebagai ilmu, apabila administrasi negara dipahami sebagai bidang studi atau lapangan penyelidikan ilmiah. Dipandang seni, apabila diperhatikan fungsi-fungsi praktisnya.

Secara tradisional, administrasi negara memusatkan perhatian pada organisasi pemerintah, keuangan, dan personalia. Namun, saat ini, administrasi negara telah memperlihatkan pula pola-pola informal yang ditampilkan dalam perilaku anggota organisasi.

Keragaman definisi administrasi negara saat ini semakin meningkat apabila dikaitkan dengan latar belakang keahlian penyusun definisi atau para penulis buku administrasi negara. Beberapa ahli memberikan definisi yang diwarnai oleh latar belakang keahliannya yang menggambarkan keragaman spesifikasi administrasi negara.⁹

1. Administrasi Negara sebagai Salah Satu dari Kedua Fungsi Pemerintahan yang Penting

Setiap bangsa yang modern mengenal perbedaan antara fungsi-fungsi politisi dan administratif dari pemerintahan. Perbedaan antara kedua fungsi ini menjadi jelas setelah Woodrow Wilson dan Frank J. Goodnow mengemukakan pendapatnya.

W. Wilson dalam tulisannya *The Study of Administration*, dan Frank J. Goodnow dalam *Politics and Administration*, mengkritik

⁹ S. Pamudji, 1985, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 23-35.

adanya doktrin pemisahan kekuasaan menjadi tiga (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) dan sebagai gantinya, mereka mengemukakan bahwa setiap sistem pemerintahan memiliki dua fungsi pokok:

- a. politik segala sesuatu yang berhubungan dengan pernyataan kehendak dari negara;
- b. administrasi, segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan kehendak tersebut.

Dikotomi (pembagian menjadi dua) ini telah mempunyai pengaruh yang besar terhadap studi administrasi negara, khususnya di Amerika Serikat. Akan tetapi, pengaruh dari dikotomi ini memiliki keuntungan dan kerugian. Keuntungannya adalah memberikan tekanan pentingnya administrasi negara sehingga memberikan dorongan untuk menyelidiki dan mengembangkannya. Adapun kerugiannya menyebabkan beberapa orang berpikir bahwa politik dan administrasi dapat dan harus dipisahkan satu dan lainnya, yang semakin mempertajam salah pengertian dan pertentangan antara para politisi dan administrator.

Beberapa administrator mulai berpikir bahwa setiap campuran tangan oleh politisi atau legislator terhadap soal-soal administrasi merupakan hal yang tidak baik. Sebaliknya, golongan politisi selalu curiga terhadap administrator dan cenderung menuduh bahwa mereka berusaha memperluas kekuasaannya dan membebaskan diri dari awasan golongan politisi.

Sekalipun demikian, saat ini muncul kesadaran dari para ahli bahwa antara politik dan administrasi negara tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Keduanya merupakan bagian yang integral dan interdependen (saling bergantung satu sama lain) dari proses pemerintahan.

Dengan demikian, administrasi negara memiliki 'wajah' sebagai fungsi, yang terdiri atas kegiatan dan tindakan-tindakan untuk melaksanakan kehendak dari negara. Kehendaknya pun tercantum dalam kebijakan umum yang telah dirumuskan sebagai hasil dari fungsi politik.

2. Administrasi Negara sebagai Salah Satu Cabang dari Pemerintahan

Banyak orang yang menyamakan administrasi dengan cabang eksekutif dari pemerintah, dalam hal ini departemen eksekutif atau departemen pemerintahan. Departemen pemerintahan semakin lama berkembang dan bertambah banyak. Oleh karena itu, departemen pemerintahan dianggap sebagai kelanjutan atau sambungan dari cabang eksekutif, bagaimana pun wajarnya, anggapan ini mengakibatkan kenyataan bahwa cabang legislatif menciptakan, memelihara, dan pada batas tertentu mengawasi departemen pemerintahan tersebut. Organisasi administrasi ini akan terdiri atas gabungan jabatan yang di dalamnya berkumpul sekelompok orang yang secara kesatuan melakukan kegiatan atau tindakan untuk mencapai tujuan negara yang dalam hal ini administrasi negara mempunyai wajah sebagai suatu institusi.

3. Administrasi Negara Berprospek Yuridis

Administrasi negara mengandung banyak unsur yuridis dan menarik perhatian untuk diselidiki karena aspek yuridis ini sangat penting bagi administrasi di negara-negara Eropa Kontinental dan Asia dibandingkan dengan sistem administrasi di negara Anglo Saxon. Adapun di negara Asia, studi administrasi negara sebagian besar merupakan suatu studi tentang hukum.

4. Administrasi Negara sebagai Profesi

Administrasi negara dibentuk untuk menyelenggarakan kepentingan publik dan melayani publik. Pada prinsipnya, administrasi negara dibentuk untuk mengabdikan kepada publik dan tidak memihak pada salah satu kepentingan politik apa pun, dengan alasan apa pun. Administrasi negara harus netral dan tidak partisan agar pelayanan kepada publik dapat dilakukan dengan adil tanpa membedakan status sosial, jabatan, dan preferensi politik seseorang.

Publik adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan masyarakat luas dan kepentingan orang banyak. Publik bisa berarti negara beserta otoritas dan alat kelengkapannya, organisasi masyarakat

sipil, organisasi privat, organisasi pendidikan, organisasi keagamaan, bahkan organisasi terkecil seperti RT sekalipun merupakan manifestasi dari publik. Keliru apabila ada pendapat yang menyatakan bahwa publik hanyalah negara, di luar negara bukanlah publik. Intinya, konsep publik tidak hanya menjadi monopoli negara, tetapi domain yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat secara luas.

Untuk mengurus dan melaksanakan pemerintahan, negara membutuhkan administrasi publik yang andal. Administrator inilah yang disebut birokrasi. Administrator di sini adalah seorang profesional yang telah dididik dan dilatih dalam lapangan administrasi negara.

Kuatnya tuntutan agar administrasi negara bisa menghasilkan kebijakan yang berkualitas telah memicu lahirnya kajian analisis kebijakan publik. Orang-orang yang bekerja merumuskan dan menganalisis kebijakan publik disebut sebagai analis kebijakan. Pekerjaan sebagai analis kebijakan adalah pekerjaan yang sulit sekaligus penting. Sulit karena para analis kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan itu dengan hati-hati, kemudian dapat merumuskan kebijakan dengan benar. Pekerjaan analisis kebijakan adalah pekerjaan menghitung, menilai, dan memilih alternatif kebijakan yang memiliki manfaat bersih paling tinggi untuk memecahkan masalah publik dengan seperangkat kriteria dan metode tertentu.

Untuk membuat kesimpulan tentang 'kebaikan' suatu kebijakan, seorang analis diharuskan melakukan penelitian dengan kualitas yang memadai di sekitar masalah kebijakan yang dikajinya. Selain itu, analis kebijakan sering dihadapkan dengan logika kekuasaan, kepentingan kelompok, dan *pressure* dalam merumuskan alternatif kebijakan. Analisis kebijakan memegang peran penting dan terhormat karena dari tangannyalah lahir kebijakan-kebijakan yang cerdas dan solutif. Terdapat sebutan yang beragam terhadap analis kebijakan pada organisasi pemerintah. Kadang-kadang analis kebijakan disebut sebagai konsultan dan staf ahli.

5. Administrasi Negara sebagai Manajemen

Dwight Waldo telah mendefinisikan manajemen sebagai *action intended to achieve rational cooperation in an administration system*

(tindakan dengan maksud untuk mencapai hubungan kerja sama yang rasional dalam suatu sistem administrasi). Perkataan rasional merupakan kunci dalam memperoleh pengertian dalam falsafah manajemen pada umumnya.

Tindakan rasional adalah tindakan yang diperhitungkan dengan hati-hati untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Orang-orang Eropa cenderung untuk memikirkan administrasi negara di Amerika Serikat "*management-oriented*" dibandingkan dengan administrasi negara di negara-negara Eropa kontinental yang lebih menitikberatkan prosedur dan pengawasan yuridis dan sangat dipengaruhi oleh tradisi.

6. Administrasi Negara sebagai Seni dan Ilmu

Dwight Waldo menyatakan bahwa sumber kekalutan (salah paham) yang berhubungan dengan kesimpangsiuran tentang administrasi negara itu seni atau ilmu ialah "*the fact that the words public administration have to usages: (a) an area of intellectual inquiry; a discipline or study and (b) a process or activity that of administering public affairs.*" Suatu kenyataan bahwa istilah administrasi negara mempunyai dua macam arti: (a) lapangan penyelidikan ilmu, suatu disiplin atau suatu studi, dan (b) proses atau kegiatan mengenai urusan-urusan publik.

Praktik administrasi di sebagian besar negara masih merupakan suatu seni, yaitu seni untuk menggunakan intuisi, keputusan yang sifatnya subjektif dan kecakapan yang tidak dapat diajarkan kepada pihak lain. Sebaliknya, suatu studi administrasi negara dapat dianggap sebagai suatu ilmu, tidak sebagai ilmu yang eksak, seperti ilmu alam, kimia, biologi, fisika, tetapi sebagai lapangan studi yang dapat mempergunakan metode ilmiah.

7. Administrasi Negara sebagai Suatu Proses

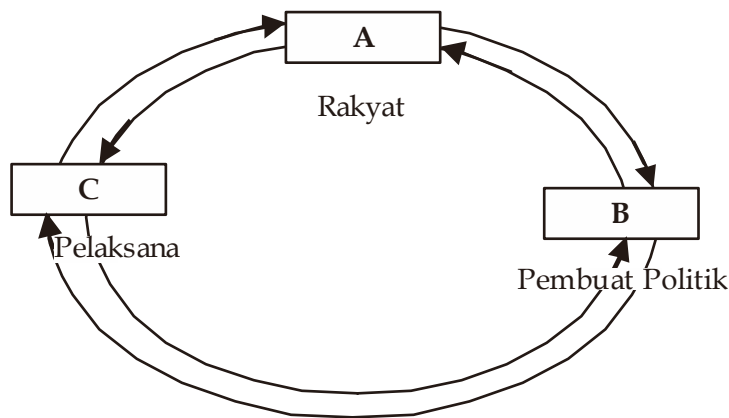
Dimock berpendapat, "*A process, it is all the steps between the time an enforcement agency assumes jurisdiction and the last brick is placed*" (sebagai proses, administrasi negara meliputi semua langkah yang diambil di antara saat suatu badan pelaksanaan menerima kewenangan dan saat batu terakhir diletakkan). Jelaslah bahwa

sebagai suatu proses, administrasi negara meliputi seluruh kegiatan gerak-gerik manusia mulai dari menentukan tujuan yang akan dicapai sampai dengan penyelenggaraan mencapai tujuan.

Tujuan yang hendak dicapai dengan proses administratif dalam pemerintah disebut dinas publik (*public service*). Dengan demikian, proses administrasi negara adalah serangkaian kegiatan yang meliputi pembuatan rencana pengambilan keputusan dan tindakan-tindakan yang ditujukan untuk melaksanakan atau menyelenggarakan dinas-dinas publik (*public service*).

Dinas-dinas publik tersebut bertugas melayani anggota masyarakat. Dinas publik kadang-kadang diartikan "abdi rakyat". Kebutuhan masyarakat disalurkan kepada badan-badan pembuat politik (*policy making organs*) atau kepada pemerintah tempat kebijakan (*policy*) dirumuskan dan dituangkan ke dalam bentuk undang-undang peraturan dan keputusan, kemudian ditugaskan kepada badan-badan administratif untuk melaksanakan kebijakan (*policy*) tersebut yang merupakan manifestasi (perwujudan) dari kepentingan masyarakat.

Untuk lebih jelas mengenai administrasi sebagai suatu proses dapat dilihat pada Diagram 6.1 berikut.



Gambar 6.1

Diagram administrasi negara sebagai suatu proses

Sumber: S. Pamudji (1985: 32)

Penjelasan:

A. Rakyat

1. Sumber dari kebutuhan atau tuntutan untuk diadakannya dinas publik.
2. Pihak yang menerima, menggunakan, menikmati, dan menilai dinas-dinas publik.

B. Pembuat politik

1. Terdiri atas anggota-anggota eksekutif yang dipilih, dan anggota legislatif, khususnya menerima dan menafsirkan bahan-bahan keterangan dari rakyat, menilai kepentingan rakyat, menimbang kepentingan yang saling bertentangan.
2. Menentukan yang mungkin dan dapat dilaksanakan, meneruskan kebijakan-kebijakan umum.

C. Pelaksana

1. Bersama-sama sebagai kelompok atau sendiri-sendiri, para pelaksana ini menafsirkan kebijakan umum, dan merumuskannya.
2. Rencana menyusun organisasi dan prosedur untuk melaksanakan kebijakan umum dan menjalankan dinas publik.

Proses A ke B meliputi:

1. pemilihan dan pengawasan terhadap penentu kebijakan, yaitu para anggota legislatif dan pejabat eksekutif yang dipilih;
2. mengajukan aspirasi rakyat, melalui petisi, persidangan, dan pembentukan pendapat umum.

Proses B ke C meliputi:

1. pemberian kewenangan dan tanggung jawab kepada dinas, jabatan, dan bahan administrasi;
2. pengawasan dengan jalan pertanggungjawaban keuangan, penyelidikan, supervisi, instruksi, dan sebagainya;
3. penyediaan biaya-biaya.

Proses C ke A meliputi:

1. pemenuhan aspirasi rakyat dengan memenuhi/melayani

- tuntutan dan kepentingan rakyat melalui dinas-dinas pemerintahan;
2. untuk keperluan ini disusun suatu organisasi administrasi yang mencakup banyak pegawai dengan berbagai pengetahuan, keahlian, dan kecakapan.

Proses C ke B meliputi:

1. penyampaian laporan kepada pembuat kebijakan, baik berupa laporan biasa maupun luar biasa;
2. penyelenggaraan pendapat dengan komisi-komisi dari DPR, penelaahan dan pembahasan RAPBN, penyampaian usul-usul kepada DPR berdasarkan hasil-hasil riset admisnitratif.

Proses B ke A meliputi:

penyampaian laporan kepada rakyat melalui rapat umum, kampanye umum, pernyataan kompresi, dan sebagainya.

C. Pendekatan Administrasi Negara

Beberapa pendekatan administrasi negara, yaitu sebagai berikut.¹⁰

1. Pendekatan Sejarah

Administasi negara suatu negara akan berbeda satu sama lain dilihat dari sudut sejarah bangsanya. Bangsa yang pernah dijajah banyak dipengaruhi oleh hukum-hukum peninggalan sejarah penjajah, hingga bangsa tersebut memperoleh kemerdekaan dan mengusahakan untuk mengganti hukum peninggalan penjajah dengan hukum nasional. Oleh karena itu, para pejabat administrasi negara akan berusaha untuk:

- a. mempersatukan seluruh kekuatan politik, sosial, ekonomi,

10 *Loc. Cit.*, S. Pamudji, 1985, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 23.

- budaya, agama, dan negara yang memiliki kekuatan dan kemampuan dalam bidang tersebut;
- b. melenyapkan dominasi asing agar bangsa dan negara tidak menjadi negara boneka;
- c. memperjuangkan tegaknya kepribadian nasional dalam sistem politik, ekonomi, budaya, sosial, dan agama, agar identitas bangsa dikenal oleh bangsa lain;
- d. mengusahakan untuk memperoleh gengsi dan pengaruh dalam dunia internasional agar bangsa dan negara mempunyai kehormatan sehingga tidak bergantung pada negara lain;
- e. baik buruknya administrasi negara yang akan datang tidak bisa ditentukan oleh baik buruknya administrasi negara masa sekarang. Hal ini disebabkan oleh hal-hal berikut.
 - 1) Pelaku administrasi negara pada masa yang akan datang adalah orang yang berbeda, yaitu mempunyai kualitas yang lebih baik dalam visi atau wujud fisik, mental, dan intelektual.
 - 2) Problema kehidupan masyarakat dan kenegaraan yang dihadapi para pelaku administrasi negara akan berbeda sehingga cara penanggulangannya pun akan berbeda.
 - 3) Penggunaan administrasi negara sesuai dengan kemajuan iptek dan manajemen akan berbeda sehingga penyelesaian akan lebih cepat.
 - 4) Kebijakan negara yang dibuat akan berbeda sesuai dengan kepentingan politik, sosial, ekonomi, dan budaya.
 - 5) Penerangan fungsi manajemen lebih berkembang sesuai dengan perkembangan lingkungan.¹¹

2. Pendekatan Kejiwaan Masyarakat

Kejiwaan masyarakat ditentukan oleh sikap dan watak masyarakat, baik pengaruh sikap individu tersebut maupun

11 Sukarna, 1990, *Analisis Administrasi Negara*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 1-4.

lingkungan masyarakatnya. Sikap individu dalam masyarakat ada yang bersifat paternalistik (kebapaan), feodalistik (priayi), sikap otokratik (menonjol atau menang sendiri), dan sikap demokratis (merakyat). Sikap-sikap ini tecermin dalam masyarakat dan dalam kepemimpinan setiap orang. Oleh karena itu, dalam masyarakat ada kepemimpinan seperti sikap individu yang telah dijabarkan tadi.

Tipe-tipe kepemimpinan ini sesuai dengan jiwa masyarakat, tidak hanya terdapat dalam administrasi negara, tetapi dalam organisasi di dalam masyarakat.¹²

3. Pendekatan Filsafat atau Ideologi

Filsafat yang hidup dalam masyarakat dapat dijadikan pedoman dalam menghayati, berpikir dan bertindak. Hasil penghayatan, pemikiran manusia dalam politik, sosial, ekonomi, dan budaya adalah ideologi. Jika ideologi lepas dari pedoman hidup bangsanya, dipastikan ideologi tidak dapat dilaksanakan.

Administrasi negara sebagai pelaksana ideologi negara yang bertentangan dengan pedoman hidup masyarakat tidak akan berhasil dalam mengelola politik, sosial, ekonomi, dan budaya sehingga keamanan, ketertiban mewujudkan keadilan, kesejahteraan, dan kemerdekaan sebagai tujuan negara. Negara Barat yang berideologi liberal yang administrasi negaranya dapat mencapai tujuan, misalnya Belanda, Inggris, dan Jerman Barat. Akan tetapi, negara yang berideologi komunis tidak dapat mencapai tujuan karena tidak berlandaskan pedoman hidup bangsa atau masyarakatnya, misalnya Hongaria, Bulgaria, dan Jerman Timur.

4. Pendekatan Hukum dan Konstitusi

Administrasi negara dalam segala kegiatannya harus berpedoman pada konstitusi. Undang-Undang Dasar sebagai produk tertinggi negara dari badan perwakilan politik atau badan perwakilan rakyat merupakan *public policy* bagi administrasi negara. Undang-

12 *Op. Cit.*, hlm. 5.

undang tersebut melahirkan *rule of law* (hukum yang tertinggi), *equality before the law* (persamaan di muka hukum), dan *the protection of human rights* (perlindungan hak asasi manusia).

5. Pendekatan Organisasi dan Manajemen

Administrasi negara yang tidak terorganisasikan secara efektif dan produktif tidak akan mampu menghantarkan bangsanya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bangsa tersebut. Oleh karena itu, dalam administrasi negara harus terdapat penjabaran tugas dan tanggung jawab masing-masing bagian, penempatan orang yang sesuai keahliannya disertai wewenang dan tanggung jawab, dan adanya pelimpahan wewenang yang produktif sehingga menimbulkan adanya jangkauan pengawasan yang seimbang.

Agar pengawasan aparatur negara dapat berjalan efektif dan produktif diperlukan *managerial control* (kontrol daripada badan perwakilan politik), *judicial control* (pengawasan daripada badan perwakilan politik), dan *social control* (pengawasan masyarakat).

6. Pendekatan Politik

Ilmu politik adalah ilmu yang memberikan pengetahuan ke arah penguasaan negara, mempertahankan kedudukan kekuasaan negara, dan mengatur hubungan antarpemerintah. Oleh karena itu, administrasi negara merupakan badan penyelenggara dan pengatur kegiatan publik. Dalam kegiatan politik demokratik terdapat:

- a. *social participation* (ikut serta rakyat dalam pemerintahan);
- b. *social responsibility* (pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyat);
- c. *social support* (dukungan rakyat terhadap pemerintah);
- d. *social control* (pengawasan rakyat terhadap tindakan pemerintah).

Dengan demikian, administrasi negara merupakan kepanjangan badan perwakilan politik yang diberi tugas menyelenggarakan kegiatan politik yang telah ditetapkan dalam kebijakan publik. Oleh karena itu, administrasi negara dikendalikan oleh badan perwakilan politik dan bukan sebaliknya, yang menyebabkan fungsi dan

kedudukan badan perwakilan politik bukan lagi sebagai badan yang *supreme*, melainkan bergantung pada administrasi negara.

D. Identifikasi Administrasi Negara

Caiden mengemukakan lima identifikasi terhadap administrasi negara, yakni sebagai berikut.¹³

1. Identifikasi Administrasi Pemerintahan

Identifikasi ini bermaksud mengenali administrasi negara dari segi aktivitas yang dilakukan. Jika diamati seluruh negara yang ada di dunia dan membandingkannya, terlihat bahwa sebagian aktivitas tertentu memiliki persamaan, tetapi sebagian besar aktivitas lainnya berbeda karena lingkungan kulturalnya yang berbeda pula.

2. Identifikasi Organisasi Publik

Identifikasi ini hendak mengungkapkan administrasi negara berdasarkan adanya lembaga-lembaga publik. Administrasi negara tidak sama dengan organisasi pemerintah karena administrasi negara meliputi seluruh organisasi sosial yang menjalankan kebijaksanaan publik dan hukum publik, serta berkaitan pula dengan pengaturan organisasi swasta dan organisasi non-pemerintah semiotonom.

3. Identifikasi Orientasi Sikap Administrasi

Identifikasi orientasi administrasi negara berdasarkan orientasi sikap administrasi. Orientasi publik adalah sikap administrasi yang berkaitan dengan tujuan dan nilai sosial, kesadaran terhadap pendapat publik, pembuktian keadaan, kejujuran, manusiawi, terbuka, dan menghormati tanggung jawab publik.

4. Identifikasi Proses Bersifat Khusus

Identifikasi yang mencoba untuk mengenali administrasi negara

berdasarkan prosesnya bersifat khusus atau unik merupakan pendekatan yang paling umum dipergunakan dalam analisis akademik mengenai administrasi negara. Proses-proses yang dianggap bersifat khusus bagi administrasi negara meliputi:

- a. kontrol politik dan tanggung jawaban publik;
- b. mekanisme kekuasaan dan distribusi kekuasaan di antara berbagai tingkat pemerintah;
- c. sistem prestasi dan kompetisi terbuka;
- d. mengonsolidasikan diri pada penganggaran dan akuntansi publik, usaha-usaha publik, perencanaan nasional administrasi daerah.

5. Identifikasi Aspek Publik

Identifikasi ini dipandang sebagai pendekatan yang paling mutakhir. Pusat perhatiannya adalah pelayanan barang dan jasa publik, tidak dalam pengertian manajemen, tetapi lebih ditekankan pada hakikat publiknya. Dengan demikian, sifat publik melekat dengan aktivitas administrasi negara.

13 *Loc. Cit.*, Gerald E. Caiden, 1982, *Strategies for...*, hlm. 221.

BAB 7

ADMINISTRASI DAERAH DALAM SISTEM ADMINISTRASI NEGARA

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri atas beberapa provinsi yang tersebar di beberapa pulau. Tiap-tiap provinsi tersebut telah memiliki kewenangan penuh dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya pun dibutuhkan administrasi pemerintah daerah.

Sejak digulirkannya reformasi pada tanggal 21 Mei 1998, sistem politik dan pemerintahan di Indonesia berubah paradigmanya dari monolitik sentralistik ke “demokrasi”, terutama demokrasi lokal atau desentralisasi atau otonomi. Dengan bergulirnya demokratisasi, kebebasan menjadi milik daerah dan masyarakat. Akan tetapi, kebebasan, kemerdekaan, kemandirian yang diinginkan dan dirasakan belum memaknai kehidupan seluruh lapisan masyarakat di Indonesia. Dampaknya adalah sering terjadi beragam aktivitas yang

dilakukan masyarakat ataupun daerah telah keluar dari tatanan, kesepakatan, hukum peraturan, pranata, ataupun kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat dan daerah. Di dalam kebebasan dan kemandirian ini, masyarakat pada umumnya, khususnya elite politik dan elite kekuasaan sering lepas kendali, disebabkan oleh belum ditemukannya wujud dan makna sesungguhnya dari reformasi ataupun demokrasi.

A. Konsep Dasar Administrasi dan Pemerintahan Daerah

1. Administrasi Pemerintah Daerah

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri atas 33 provinsi, yang tiap-tiap provinsi tersebut setelah berlakunya undang-undang tentang pemerintahan daerah (mulai tahun 1974 sampai sekarang) telah memiliki kewenangan penuh dalam penyelenggaraan pemerintahannya sehingga dalam pelaksanaannya pun dibutuhkan sebuah administrasi pemerintah daerah.

Sesuai dengan ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di negara kita dikenal dengan beberapa tingkat pemerintahan, baik ditelusuri melalui asas dekonsentrasi maupun asas desentralisasi.

Melalui asas dekonsentrasi terdapat tingkatan pemerintahan wilayah sebagai berikut.¹

- a. Tingkat pemerintah provinsi dan ibu kota negara.
- b. Tingkat pemerintahan kabupaten dan kota madya.
- c. Tingkat pemerintah kota administratif (di beberapa wilayah kabupaten).
- d. Tingkat pemerintah kecamatan.

Melalui asas desentralisasi terdapat tingkatan pemerintah daerah sebagai berikut.²

1 Pamudji, 2004, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 35.

2 *Op. Cit.*, hlm. 36.

- a. Daerah tingkat 1.
- b. Daerah tingkat 2.

Di samping itu, masih ditemukan satu tingkat pemerintahan yang terendah langsung di bawah kecamatan, yaitu pemerintahan kelurahan/desa.

2. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah menurut Pasal 1 huruf d UU Nomor 22 Tahun 1999 diartikan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.³

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 1 Angka 2, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah.⁵

3. Kewenangan Daerah

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

3 Tentang Pemerintahan Daerah.

4 Tentang Pemerintahan Daerah.

5 *Ibid.*

Kewenangan pemerintah daerah dilaksanakan secara luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada aspek pemerintahan.

Kewenangan pemerintah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah penyelenggara politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lainnya.⁶

Atas dasar itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah untuk mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan ini bertujuan untuk membatasi kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom karena pemerintah dan provinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom.⁷

Kewenangan provinsi sesuai dengan kedudukannya sebagai daerah otonom yang meliputi penyelenggaraan kewenangan pemerintah otonom yang bersifat lintas kabupaten/kota dan kewenangan pemerintah di bidang lainnya.

B. Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Sebagai pelaksana Pasal 18 UUD 1945 di bidang ketatanegaraan, pemerintah melaksanakan pembagian daerah-daerah dengan bentuk susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan Undang-undang pemda. Sejak proklamasi kemerdekaan, pemerintah telah beberapa kali membentuk undang-undang pemda. Perubahan terhadap

6 Tentang Pemerintahan Daerah.

7 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

undang-undang tersebut karena tiap-tiap undang-undang menyesuaikan diri dengan situasi dan kondisi saat terjadinya. Beberapa undang-undang pemda yang dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) yang merupakan langkah pertama menerapkan demokrasi di daerah. Undang-Undang ini terlalu singkat karena hanya mengatur KND sebagai penjabaran dari Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang merupakan badan legislatif darurat. Selanjutnya, di daerah, KND berubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD).

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemda merupakan penghapusan perbedaan antara cara pemerintahan di Jawa dan Madura (Uniformitas). Karena diapit oleh keadaan darurat akibat agresi militer Belanda, undang-undang ini tidak dijalankan secara sempurna.

3. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Negara Indonesia Timur (NIT) hanya bersifat separatis. Hal ini akibat berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Undang-undang ini tidak dilaksanakan karena adanya pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) kembali yang berakibat terhadap pembubaran NIT

4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemda merupakan usaha untuk uniformitas menyatukan undang-undang tentang pokok-pokok otonomi daerah bagi seluruh Indonesia yang akibat keadaan sebelumnya menjadi beragam, yang pada undang-undang ditemukan istilah daerah swantra.

5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemda dibuat sebelum terjadinya pemberontakan PKI. Undang-undang ini kental bermuatan PKI karena pada setiap keberadaan kepemimpinan DPRD untuk terwujudnya demokrasi terpimpin harus mencerminkan unsur Nasakom. Walaupun hanya satu orang PKI yang ada di suatu daerah, ia tetap terjamin menduduki pimpinan DPRD.

6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah mencerminkan adanya pemberian otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab. Penekanan kata bertanggung jawab agar membangun sejalan dan tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan.

Selain itu, pemerintahan daerah UUD 1945 juga diamandemen sebagai berikut.

Pasal 18

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang di atur dengan undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu.
- d. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

- f. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur dalam undang-undang.

C. Kegiatan Administrasi Pemerintahan Daerah dalam Sistem Administrasi Negara

Kegiatan administrasi pemerintahan daerah meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan. Administrasi yang dimaksud tidak hanya pada badan pemerintah, tetapi juga terdapat pada badan-badan swasta.

Administrasi pemerintah berhubungan dengan kegiatan-kegiatan pemerintahan yang dapat dikelompokkan dalam tiga fungsi/kegiatan dasar berikut.⁸

1. Perumusan Kebijakan

Perumusan kebijakan politik pemerintah dalam sistem pemerintahan didasarkan pada kebijakan politik yang lebih tinggi. Sebagai ilustrasi presiden dan para menteri menetapkan kebijakan pemerintah di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam dengan berpedoman pada UUD 1945, ketetapan MPR dan berbagai UU yang berlaku. Langkah-langkah perumusan kebijakan adalah sebagai berikut:

- a. menganalisis keadaan-keadaan yang nyata;
- b. melakukan perkiraan (*forecast*) keadaan-keadaan yang akan datang dan menyusun alternatif-alternatif langkah kegiatan yang harus ditempuh;
- c. menyusun strategi;
- d. mengambil keputusan.

⁸ *Loc. Cit.*, Pamuji, 2004, *Ekologi Administrasi...*, hlm. 37.

2. Pelaksanaan Tugas Administrasi

Pelaksanaan tugas administrasi pemerintahan adalah merumuskan kebijakan pelaksanaan dari kebijakan politik pemerintah daerah yang telah ditetapkan. Para pejabat yang bertugas merumuskan kebijakan pelaksanaan/operasional adalah para pejabat profesional, yang pada umumnya bekerja di kantor-kantor menteri negara/departemen teknis/lembaga-lembaga pemerintah yang secara fungsional mempunyai keahlian di bidangnya.

Pelaksanaan tugas administrasi ini meliputi kegiatan pengaturan/pengendalian bidang:

- a. struktur organisasi;
- b. keuangan;
- c. kepegawaian;
- d. sarana/peralatan.

3. Penggunaan Dinamika Administrasi

Semua kebijakan yang telah ditetapkan harus dilaksanakan secara operasional agar tujuan yang dimaksud dalam kebijakan itu dapat tercapai. Dalam hal ini peranan unsur dinamika administrasi sangat besar, yaitu mencapai tujuan secara berdaya guna dan berhasil guna. Unsur dinamika penggerak administrasi ini meliputi:

- a. pimpinan;
- b. koordinasi;
- c. pengawasan;
- d. komunikasi dan kondisi yang menunjang.

Dalam penyelenggaraannya, administrasi pemerintah menunjukkan ciri-ciri berikut.

- 1. Pemerintah termasuk di dalamnya badan-badan pemerintah, baik tingkat pusat maupun daerah, harus dipertanggung-jawabkan secara hukum. Artinya, setiap tindakan pemerintah harus mempertimbangkan dua kepentingan, yaitu tujuan dan landasan hukumnya.
- 2. Kewenangan administrasi pemerintah berdasarkan ketetapan MPR yang bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam 5 tahun.

3. Pengaturan organisasinya bersifat birokrasi. Birokrasi dalam arti yang sebenarnya dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan harus dilakukan oleh orang banyak. Di negara kita pengaturan organisasi pemerintah berdasarkan struktur birokrasi yang mengatur segala kegiatan pemerintah, baik ke dalam maupun keluar dan tata cara pengambilan keputusan yang kompleks.
4. Kegiatannya dijalankan berdasarkan prosedur kerja yang ditetapkan dalam peraturan-peraturan, misalnya peraturan perizinan, peraturan tentang pedagang kaki lima, dan sebagainya.

D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Administrasi Pemerintahan

1. Dasar Hubungan Kegiatan Administrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah

Sebagai negara berdaulat, Indonesia memiliki dasar hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang diatur dalam UUD 1945 Bab VI yang terdiri atas Pasal 18, 18A dan 18B. Pengaturan dalam pasal-pasal tersebut merupakan satu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keragaman dan keistimewaan daerah, dan kerangka sistem otonomi.

Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, penyelenggaraan pemerintahan di negara kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah provinsi, kabupaten, dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berdasarkan asas otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Sekalipun demikian, sebenarnya kebijakan desentralisasi telah dibuat sebelum kemerdekaan Indonesia. Kebijakan desentralisasi dimulai pada tahun 1903 dengan diundangkannya *Decentralisatie Wet 1903*. Sejak saat ini pemerintah pusat membentuk *local government*, pemerintahan daerah, yang sebelumnya hanya ada

pemerintahan pusat dengan satuan pemerintahan hierarkis cabang pemerintah pusat di wilayah-wilayah negara. Pada masa pemerintahan bala tentara Jepang, pemerintahan daerah dibubarkan. Akan tetapi, Jepang menghidupkan kembali dewan-dewan daerah menjelang kekalahannya.⁹

2. Pola Hubungan Kegiatan Administrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah

Pada masa reformasi sekarang ini, pola hubungan pemerintah pusat dan daerah telah diatur lebih jauh dalam bingkai otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang ini ditetapkan untuk menjaga keharmonisan antara pusat dan daerah dalam berbagai bidang serta meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Hubungan Pusat-Daerah dapat diartikan sebagai hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan negara. Dengan adanya kekuasaan yang terdesentralisasi, semua *stakeholder* yang terlibat dapat bersinergi dan mendapatkan hak dan kewajiban sebagaimana seharusnya. Secara umum hubungan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai berikut.

- a. Pemerintah pusat mengatur hubungan antara pusat dan daerah yang dituangkan dalam peraturan perundangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak. Namun, pengaturan hubungan tersebut harus memerhatikan aspirasi daerah sehingga tercipta sinergi antara kepentingan pusat dan daerah.

⁹ Hanif Nurkholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, hlm. 133.

- b. Tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi tanggung jawab pemerintah pusat karena dampak akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut menjadi tanggung jawab negara.
- c. Peran pusat dalam kerangka otonomi daerah lebih bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol, dan pemberdayaan sehingga daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Adapun peran daerah lebih banyak bersifat pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya, daerah berwenang membuat kebijakan daerah. Kebijakan yang diambil daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

3. Model Hubungan Pemerintahan Pusat-Daerah

Model-model hubungan pemerintahan pusat-daerah, yaitu sebagai berikut.

a. Hubungan Kedudukan Pemerintah Daerah terhadap Pusat

Menurut Dennis Kavanagh, hubungan kedudukan pemerintah daerah terhadap pusat, yaitu sebagai berikut.¹⁰

- 1) *Agency model*: pemerintah daerah dianggap sebagai pelaksana belaka.
- 2) *Partnership model*: pemerintah daerah memiliki kebebasan untuk melakukan *local choice*.

b. Sistem Hubungan Pusat dan Daerah

Sistem hubungan administrasi pusat dan daerah menurut Nimrod Raphaeli, yaitu sebagai berikut.¹¹

10 Soejito Irawan, 1981, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 79.

11 HAW. Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 166.

- 1) Pemerintah pusat menyerahkan urusan dan wewenangnya kepada pemerintah daerah sehingga pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang besar.
- 2) Pemerintah pusat menyerahkan beberapa urusan yang jumlahnya cukup memadai kepada daerah, dan menetapkan wewenang lain sebagai wewenang di pusat.
- 3) Pertimbangan kekuasaan pusat dan daerah.
- 4) Pemerintah pusat mengatur secara langsung daerah bersangkutan mengenai segala pelayanan teknis melalui koordinatonya yang berada di daerah/wilayah.

4. Lingkup Hubungan Pusat dan Daerah

Ruang lingkup hubungan administrasi pemerintah pusat dan daerah, antara lain sebagai berikut.¹²

a. Bidang Kewenangan

Dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan. Oleh karena itu, penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanya merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga negara tertinggi dan/atau lembaga tinggi negara.

Secara teoretis, persebaran urusan pemerintahan kepada daerah dapat dibedakan dalam tiga ajaran rumah tangga berikut.¹³

12 Sjamsiar Syamsuddin, 2012, *Dasar-dasar dan Teori Administrasi Publik*, Edisi revisi, Malang: Agritek YPN Malang, hlm. 162.

13 *Loc. Cit.*, Irawan, 1981, *Hubungan Pemerintahan...*, hlm. 111.

1) Ajaran formal

Di dalam ajaran rumah tangga formal, tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan pemerintah pusat dan daerah otonom. Pada prinsipnya urusan yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu juga dapat dilakukan oleh masyarakat yang lain. Apabila dilakukan pembagian tugas, hal itu semata-mata didasarkan atas pertimbangan yang rasional dan praktis. Artinya, pembagian itu bukan tidak karena materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan karena keyakinan bahwa kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan lebih berhasil diselenggarakan sendiri oleh setiap daerah daripada oleh pemerintah pusat.

Urusan rumah tangga daerah tidak diperinci secara nominatif dalam undang-undang pembentukannya, tetapi ditemukan dalam suatu rumusan umum yang hanya mengandung prinsip-prinsipnya, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada daerah yang bersangkutan. Walaupun keleluasaan pemerintah daerah dalam sistem rumah tangga formal lebih besar, pemerintah daerah hanya mengatur urusan yang tidak atau belum diatur undang-undang atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Dengan demikian, apabila negara atau daerah yang lebih tinggi tingkatnya kemudian mengatur sesuatu yang semula diatur oleh daerah yang lebih rendah, peraturan daerah yang lebih rendah tersebut dinyatakan tidak berlaku.

2) Ajaran materiel

Dalam ajaran rumah tangga materiel (*materiele huishoudingsleer*), pemerintah pusat dan daerah memiliki pembagian tugas yang diperinci secara tegas di dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan setiap daerah hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu per satu secara nominatif.

Rasio pembagian tugas ini didasarkan pada keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang asasi dalam menjalankan pemerintahan dan memajukan kemakmuran serta kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerah otonom yang lebih kecil. Daerah otonom sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil mempunyai urusan sendiri yang

secara prinsipiell berbeda dengan negara sebagai kesatuan masyarakat hukum yang lebih besar dan berada di atasnya. Dengan kata lain, negara dan daerah otonom masing-masing mempunyai urusan sendiri yang spesifik.

3) Ajaran real

Menurut ajaran rumah tangga real, setiap undang-undang pembentukan daerah mencantumkan beberapa urusan rumah tangga daerah yang dinyatakan sebagai modal pangkal dengan disertai segala atributnya berupa kewenangan, personel, alat perlengkapan, dan sumber pembiayaan. Dengan modal pangkal itu, daerah yang bersangkutan mulai bekerja, dengan catatan bahwa urusan-urusan tersebut dapat ditambah setiap saat sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah tersebut.

Namun, dalam praktik hubungan pusat-daerah dalam bidang kewenangan di negara kita, permasalahan yang dihadapi Indonesia adalah tidak jelasnya pilihan yang dijatuhkan antara sentralisasi atau desentralisasi yang lebih dominan agar prinsip tersebut secara konsisten dapat diterapkan. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya yang menjadi landasan konstitusional bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga tidak memberikan petunjuk jelas mengenai asas mengenai yang dipilih.

Pasang surut hubungan pusat dan daerah telah menunjukkan dinamika. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dianggap sangat sentralistis (dalam arti serbapusat); UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lahir di awal reformasi ini, justru dianggap pula lebih desentralistis sehingga kesan yang terbangun, khususnya hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kurang harmonis.

Bahkan, UU No. 22 Tahun 1999 ini justru ambivalen, dalam arti pada satu sisi UUD RI 1945 menganut sistem pemerintahan presidential, sedangkan dalam UU No. 22 itu bersifat parlementer, yaitu kepala daerah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahannya kepada DPRD. Apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD, kepala daerah harus memperbaikinya. Jika setelah

diperbaiki masih ditolak, kepala daerah dapat diberhentikan. Perubahan mendasar pada kewenangan daerah otonom dalam pemberian yang sangat besar dalam proses dan pengambilan keputusan.

b. Bidang Kelembagaan

Organisasi merupakan wadah sekaligus sistem kerja sama orang-orang untuk mencapai tujuan. Pada organisasi pemerintah, kegiatan yang dijalankan untuk mencapai tujuan didasarkan pada kewenangan yang dimilikinya.

Organisasi pemerintah daerah di Indonesia pada masa lalu disusun dengan dasar perhitungan berikut:¹⁴

- 1) kewenangan pangkal yang diberikan kepada daerah melalui undang-undang pembentukan daerah otonom;
- 2) tambahan penyerahan urusan berdasarkan pandangan pemerintah pusat;
- 3) pemberian dana/anggaran yang diikuti dengan pembentukan organisasi untuk menjalankan urusan dan menggunakan dana (prinsip *function follow money*).

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan organisasi pemerintah daerah untuk menjalankan urusan/kewenangan didasarkan pada prinsip *money follow function* (pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab setiap tingkat pemerintahan).

Bentuk dan susunan organisasi pemerintah daerah menurut undang-undang tersebut didasarkan pada kewenangan pemerintahan yang dimiliki daerah; karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah; kemampuan keuangan daerah; ketersediaan

14 Dadang Solihin dan Putut Marhayudi, 2002, *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*, Jakarta: ISMEE, hlm. 102.

sumber daya aparatur; pengembangan pola kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan tersebut dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan pada masing-masing tingkatan pemerintahan.¹⁵

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 ditegaskan bahwa dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Hal tersebut tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas.

Oleh karena itu, kebutuhan organisasi perangkat daerah bagi tiap-tiap daerah tidak selalu sama atau seragam. Jumlah besaran bagi organisasi perangkat daerah tiap-tiap pemerintah daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, yang kemudian ditetapkan pembobotan tiap-tiap variabel, yaitu 40% (empat puluh persen) untuk variabel jumlah penduduk, 35% (tiga puluh lima persen) untuk variabel luas wilayah, dan 25% (dua puluh lima persen) untuk variabel jumlah APBD.

Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi

Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas sebagai berikut.

15 Tentang Hubungan Pusat-Daerah.

1. Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD

Sekretariat daerah terdiri atas asisten, dan tiap-tiap asisten terdiri atas paling banyak 3 (tiga) biro, dan tiap-tiap biro terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian, dan tiap-tiap bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.

Sekretariat DPRD terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian, dan tiap-tiap bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.

a. Dinas Daerah

Dinas terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang, sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian, dan tiap-tiap bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.

- o Unit pelaksana teknis pada dinas terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.
- o Unit pelaksana teknis dinas yang belum terdapat jabatan fungsional dapat dibentuk paling banyak 2 (dua) seksi.

b. Lembaga Teknis Daerah

Inspektorat terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) inspektur pembantu, sekretariat terdiri dari 3 (tiga) subbagian, serta kelompok jabatan fungsional.

2. Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota

Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sebagai berikut.

a. Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD

Sekretariat daerah terdiri atas asisten, tiap-tiap asisten terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian, dan tiap-tiap bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.

Sekretariat DPRD terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian, dan atas bagian terdiri atas 3 (tiga) subbagian.

1) Dinas Daerah

Dinas terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat)

bidang, sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian, dan tiap-tiap bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) seksi.

Unit pelaksana teknis pada dinas terdiri atas 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.

2) Lembaga Teknis Daerah

Inspektorat terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) inspektur pembantu, sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian, serta kelompok jabatan fungsional.

Badan terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang, sekretariat terdiri atas 3 (tiga) subbagian, dan tiap-tiap bidang terdiri atas 2 (dua) subbidang atau kelompok jabatan fungsional.

c. Bidang Keuangan

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya, seperti melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), melaksanakan fungsi pembangunan (*development function*), dan perlindungan masyarakat (*protective function*).

Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan menimbulkan siklus efek negatif, antara lain rendahnya tingkat pelayanan masyarakat yang akan mengundang campur tangan pusat atau bahkan dalam bentuk ekstrem menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi pemerintah daerah ke tingkat pemerintahan yang lebih atas ataupun kepada instansi vertikal (unit dekonsentrasi). Kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak (*tax objects*) dan tingkat hasil (*buoyancy*) dari objek tersebut.

Tingkat hasil pajak ditentukan oleh sejauh mana sumber pajak (*tax bases*) responsif terhadap kekuatan-kekuatan yang memengaruhi objek pengeluaran, seperti inflasi, penambahan penduduk, dan pertumbuhan ekonomi yang akan berkorelasi

dengan tingkat pelayanan, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Di samping itu, sumber-sumber pendapatan potensial yang dimiliki oleh daerah akan menentukan tingkat kemampuan keuangannya. Setiap daerah mempunyai potensi pendapatan yang berbeda karena perbedaan kondisi ekonomi, sumber daya alam, besaran wilayah, tingkat pengangguran, dan besaran penduduk.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 ditegaskan bahwa penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah; Dana Perimbangan; dan lain-lain Pendapatan.¹⁶

d. *Bidang Pengawasan*

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, bidang pengawasan meliputi sebagai berikut.¹⁷

a) Pembinaan

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh menteri dalam negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota. Pembinaan yang dilakukan oleh departemen dan lembaga pemerintah non departemen terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dilaporkan kepada presiden dengan tembusan kepada

Menteri Dalam Negeri. Pembinaan oleh gubernur terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaporkan kepada presiden melalui menteri dalam negeri dengan tembusan kepada departemen/lembaga pemerintah non departemen terkait.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi sebagai berikut.

- (1) Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan yang dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional atau provinsi.
- (2) Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan. Pemberian pedoman dan standar dalam kaitan ini mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian, dan pengawasan.
- (3) Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan.
- (4) Pendidikan dan pelatihan; dilaksanakan secara berkala bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, dan kepala desa;
- (5) Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilaksanakan secara berkala ataupun sewaktu-waktu dengan memperhatikan susunan pemerintahan.

b) Pengawasan

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan

16 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah.

17 *Loc. Cit.*, UU No. 32 Tahun 2004 .

urusan pemerintahan terutama terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi:

- (1) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- (2) Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut:
 - (a) Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah, yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan rencana umum tata ruang sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh menteri dalam negeri untuk rancangan peraturan daerah provinsi dan oleh gubernur terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal;
 - (b) Setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada menteri dalam negeri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.

Sebagai contoh, dalam rangka pengawasan, Perda tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lambat 15 hari setelah Perda tersebut ditetapkan. Jika bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, Pemerintah dapat membatalkan Perda tersebut, paling lambat sebulan setelah Perda tersebut diterima.

e. *Bidang Pelayanan Umum*

Hubungan pemerintah pusat dan daerah di bidang pelayanan umum telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 16 ayat (1) meliputi:¹⁹

- a) kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;
- b) pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
- c) fasilitasi pelaksanaan kerja sama antara pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Namun, bidang pelayanan umum mendapat sorotan yang cukup tajam dalam kajian otonomi. Pada daerah otonom dengan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, masih ditemukan bahwa pelayanan umum dalam daerah tertentu tidak memenuhi standar minimal pelayanan. Hal ini karena daerah yang tidak peduli ataukah tidak mampu (keterbatasan kemampuan) dalam menyediakan pelayanan umum yang maksimal. Misalnya, dalam penyediaan pelayanan umum berupa rumah sakit, yang memiliki fasilitas rumah sakit yang berbeda-beda, yaitu ada rumah sakit dengan fasilitas minim (di bawah standar), ada pula yang lengkap.

Selain bidang kesehatan, pelayanan umum bidang transportasi juga perlu diperhatikan, seperti penyediaan halte, penyediaan akses jalan alternatif agar memudahkan seseorang menuju daerah tersebut. Untuk itu, pemerintah pusat seharusnya memerhatikan hal-hal ini dan memfasilitasi serta turut mendanai penyelenggaraan pelayanan umum di daerah-daerah yang memerlukan penyediaan pelayanan umum agar lebih maksimal, efektif, dan menjamin kenyamanan masyarakat yang menikmatinya.

BAB 8

STRUKTUR PERUBAHAN SISTEM EKOLOGI ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi publik atau administrasi negara bukanlah kajian baru di Indonesia, bahkan kajian ini sempat berkembang pesat sejalan dengan perkembangan praktik tata pemerintahan. Kondisi inilah yang mengidentikkan administrasi publik dengan administrasi negara yang sebagian besar perspektifnya berfokus pada negara. Salah satu bidang kajian administrasi yang selalu menarik untuk dikritisi adalah reformasi administrasi publik. Secara teoretis, lahirnya gejala ini sebagai akibat logis dari adanya kecenderungan pergeseran perkembangan ilmu administrasi publik yang beralih dari *normative science* ke pendekatan *behavioral-ekologis*.

Administrasi publik berkenaan dengan administrasi dalam lingkup negara, sering pula diartikan sebagai pemerintah. Seperti halnya dalam genusnya, administrasi, administrasi publik juga

memiliki tujuan yang ingin dicapai yang tidak hanya satu; pada setiap waktu, tempat, bidang, atau tingkatan, tetapi ada pula tujuan-tujuan tertentu. Akan tetapi, tujuan yang dicapai pun harus sesuai asas, pedoman, dan tujuan, yang menjadi landasan kerja administrasi publik.

A. Konsep Dasar Struktural Perubahan Sistem Ekologi Administrasi Publik

1. Makna Struktur Perubahan Ekologi Administrasi

a. Struktur Perubahan Sosial

Perbedaan antarindividu akan membentuk struktur sosial yang membagi individu-individu dalam masyarakat, dalam kelas atau golongan tertentu sesuai dengan peran dan status yang dimilikinya dan yang diharapkan oleh masyarakat. Ada dua konsep penting dalam membahas struktur sosial, yaitu status dan peran. Ralph Linton mendefinisikan status sebagai kumpulan hak dan kewajiban, sedangkan peran adalah dinamika dari status tersebut.¹

Secara garis besar, struktur sosial dalam masyarakat dibedakan menjadi dua macam, yaitu diferensiasi sosial dan struktur sosial. Menurut Bintoro, ada beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian masyarakat.²

- 1) Linton: masyarakat adalah setiap kelompok manusia yang telah cukup lama hidup dan bekerja sama sehingga mereka dapat mengorganisasikannya untuk berpikir tentang dirinya dalam satu kesatuan sosial dengan batas-batas tertentu.
- 2) M. J. Herskovits: masyarakat adalah kelompok individu yang diorganisasikan dan mengikuti satu cara hidup tertentu.

1 Kamanto Sunarto, 1993, *Pengantar Sosiologi*, Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI, hlm. 54.

2 Bintoro Tjokromidjojo, 1983, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 51.

- 3) L. Gillin dan J. P. Gillin: masyarakat adalah kelompok manusia terbesar dan mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap, dan perasaan persatuan yang sama.

b. *Administrasi Publik*

Administrasi publik di Indonesia dikenal dengan istilah administrasi negara yaitu salah satu aspek dari kegiatan pemerintahan.³ Menurut Gordon, administrasi publik adalah studi tentang proses, organisasi, dan individu yang bertindak sesuai dengan peran dan jabatan resmi dalam pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan peradilan.⁴

Definisi ini secara implisit menganggap administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik. Pandangan ini berbeda dengan pendapat Ellwein dan Hesse serta Peter bahwa administrasi publik lebih berfungsi sebagai aplikasi hukum daripada pembuatan kebijakan dan kurang memiliki fleksibilitas dan diskresi secara komparatif ketika menerapkan provisi legal.⁵

Dalam arti luas, administrasi publik merupakan kombinasi teori praktik birokrasi publik.⁶ Sementara itu, Hughes menyatakan bahwa administrasi publik merupakan aktivitas melayani publik dan/atau aktivitas pelayan publik dalam melaksanakan kebijakan yang diperoleh dari pihak lain.⁷ Pelaksanaannya didasarkan pada prosedur dengan cara menerjemahkan kebijakan dalam tindakan. Administrasi publik terfokus pada proses, prosedur, dan kesopanan.

3 Azhar Kasim, 1993, *Pengukuran Efektivitas Organisasi*, Jakarta: Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, hlm. 21.

4 *Op. Cit.*, hlm. 22.

5 Christoph Knill and Jale Tosun, 2012, *Public Policy A New Introduction*, New York: Palgrave Macmillan, hlm. 65.

6 Nicholas Henry, 1989, *Public Administration and Public Affairs*, Fourth Edition, New York: Prentice, hlm. 17.

7 Owen E. Hughes, 1994, *Public Management and Administration: An Introduction*, New York: St. Martin's Press, hlm. 9.

Tujuan administrasi publik adalah memajukan pemahaman tentang pemerintah dan hubungannya dengan rakyat yang akan memajukan kebijakan publik yang lebih responsif terhadap tuntutan sosial dan menetapkan praktik manajemen yang efisien, efektif, dan lebih manusiawi.⁸

Land dan Rosenbloom⁹ menyatakan administrasi publik harus dilaksanakan dengan melihat kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain, administrasi publik diharapkan dapat bekerja secara efisien dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang dianggap sebagai konsumen, sebagaimana halnya perusahaan swasta. Pendekatan ini disebut pendekatan populis yang menginginkan administrasi publik agar lebih dikendalikan oleh kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan.

Untuk merealisasikan tujuan tersebut, bidang kajian utama administrasi publik pada konteks negara maju meliputi:¹⁰

- 1) aktivitas intervensi dan determinasi publik;
- 2) sifat kekuasaan dan kewenangan publik;
- 3) penetapan agenda dan perencanaan nasional;
- 4) informasi dan hubungan publik;
- 5) mesin pemerintahan dan desain organisasi;
- 6) hukum dan peraturan, serta diskresi administratif;
- 7) pembuatan kebijakan publik;
- 8) penetapan titel publik;
- 9) pelaksanaan dan pemerataan program publik;
- 10) perencanaan fisik dan desain tugas publik;
- 11) keuangan publik;
- 12) infrastruktur dan pekerjaan sektor publik;

8 *Loc. Cit.*, Henry, 1989, *Pengajaran Kompetensi...*, hlm. 33.

9 *Loc. Cit.*, Kasim, 1993, *Pengukuran Efektivitas...*, hlm. 23.

10 Garcia Zamor, Jean Claude, and Renu Khator, 1994, *Public Administration in the Global Village*, Westport, CT: Praeger, hlm. 319.

- 13) regulasi publik;
- 14) hak milik publik;
- 15) formasi modal publik;
- 16) pelayanan administratif umum;
- 17) kemitraan publik dan perusahaan;
- 18) praktik manajemen publik;
- 19) etika publik dan tindakan pegawai;
- 20) partisipasi publik dan kewarganegaraan;
- 21) kontrol dan akuntabilitas publik;
- 22) penelitian, pendidikan, dan pelatihan administrasi publik.

2. Pembahasan Konsep Administrasi Publik

Menurut Bailey, konsep administrasi publik diarahkan pada empat jenis teori, yaitu sebagai berikut.¹¹

- a. Teori *deskriptif*: deskripsi struktur hierarkis dan hubungan timbal-balik dengan lingkungan tugasnya.
- b. Teori *normatif*: tujuan nilai di bidangnya, yaitu hal-hal yang oleh administrasi publik (praktisi) harus dikerjakan, keputusan alternatif yang dibuat dan kebijakan yang harus dipelajari dan direkomendasikan oleh pakar administrasi publik kepada praktisi.
- c. Teori *asumtif*: pemahaman yang rigorous mengenai kenyataan personal atau administratif yang tidak menganggap birokrat publik sebagai malaikat atau setan.
- d. Teori *instrumental*: peningkatan pemahaman teknik manajerial bagi efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan publik.

3. Studi Aktivitas Administrasi Publik

Studi tentang aktivitas administrasi publik dimulai dengan studi yang menggunakan pendekatan dari satu disiplin ilmu tertentu dan

11 *Loc. Cit.*, Henry, 1989, *Public Administration...*, hlm. 41.

dengan memakai istilah lain, seperti istilah birokrasi (pemerintahan). Studi tentang administrasi publik dapat dianggap bersifat multi-disipliner dan eklektis karena mengadaptasi ide, metode, teknik, dan pendekatan dari disiplin lain, seperti psikologi, sosiologi, antropologi, komunikasi, hukum, ekonomi, politik, dan lain-lain.¹² Robert Presthus mengajukan periodisasi administrasi publik yang terdiri atas pendekatan: a) institusional, b) struktural, dan c) keperilakuan.¹³

Nigro memperkenalkan tiga periode, yaitu: (a) periode awal, (b) periode setelah Perang Dunia Kedua, dan (c) administrasi negara baru.¹⁴

Pendekatan lain dikemukakan oleh John C. Buechner yang periodisasinya terdiri atas pendekatan: (a) tradisional, (b) keperilakuan, (c) desisional, dan (d) ekologis.¹⁵

Adapun studi tentang administrasi publik di Amerika Serikat baru dimulai pada akhir abad ke-19 yang dipelopori oleh Woodrow Wilson dalam tulisannya berjudul *The Study of Administration* pada tahun 1887. Sejak saat itu, administrasi publik mulai diakui sebagai spesialisasi, baik sebagai subbidang dari ilmu politik maupun sebagai disiplin yang berdiri sendiri.

Sebagai satu bidang akademis, administrasi publik mengenal lima paradigma yang menurut Golimbiewsky berkisar pada persoalan "lokus" dan "fokus". Lokus adalah tempat atau letak, sedangkan fokus adalah hal-hal yang dipelajari.¹⁶

12 Pamudji, 1993, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 141.

13 John M. Pfiffner dan Robert Presthus, 1996, *Public Administration*, New York: The Ronald, hlm. 99.

14 A. Nigro dan Liyod G. Nigro, 1999, *Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 122.

15 John C. Buechner, 1968, *Public Administration*, Belmont: Publishing, hlm. 135.

16 *Loc. Cit.*, Henry, 1989, *Public Administration...*, hlm. 31.

B. Perubahan Konseptual

Menurut Siagian, konsep administrasi merupakan keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.¹⁷

Dalam perkembangannya, administrasi sering melekat pada kata “public” (*public administration*) dan kata “private/business” (*private administration/business administration*). Keduanya memiliki pemahaman yang berbeda.

Di Indonesia ilmu *public administration* dikenal dengan nomenklatur administrasi publik; ada juga yang menyebut administrasi negara. Bintoro dalam bukunya memakai frase “administrasi negara” untuk menjelaskan ilmu *public administration*.¹⁸

Sondang P. Siagian¹⁹ juga memakai frase “administrasi negara” dalam tulisan-tulisannya. Namun, beberapa orang yang konsen dalam ilmu *public administration* memakai frase lain dalam menyebut ilmu *public administration*. Salah satunya Miftah Thoha yang menggunakan frase “administrasi publik”²⁰ yaitu ilmu yang sama dengan ilmu yang dijelaskan Bintoro Tjokroamidjojo. Perbedaan nomenklatur antara administrasi publik dan administrasi negara memberikan dampak yang cukup luas.²¹ Mulai dari rancunya buku yang membahas hakikat ilmu *public administration* sampai dengan efek yang ditimbulkan. Efek yang pertama, yaitu pada tataran ilmuwan. Para ilmuwan *public administration* di Indonesia saat ini terbagi menjadi dua kubu, yaitu *Indonesian Association for Public*

administration (IAPA) dan Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (ASIAN).

Efek kedua, dampak dari perbedaan cara pandang tersebut telah menimbulkan dinamika dalam penamaan jurusan dan pemberian gelar terhadap alumninya.

Efek ketiga, rancunya penetapan formasi kebutuhan pegawai negeri yang telah dibuat oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN). Kerancuan yang terjadi, yaitu permasalahan nomenklatur formasi pengadaan Pegawai Negeri Sipil.

1. Konsep Administrasi dan Manajemen

Administrasi dan manajemen memiliki keterkaitan yang erat. Administrasi berfungsi menentukan tujuan yang hendak tercapai dan menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh organisasi, sedangkan manajemen berfungsi untuk melakukan semua kegiatan yang perlu dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas-batas kebijaksanaan umum yang telah ditentukan pada tingkat administrasi.²²

Dalam tataran organisasi, administrasi tidak hanya menyangkut hubungan antarmanusia untuk mencapai tujuan, tetapi juga mengatur hubungan individu dengan negara, dan individu dengan lingkungan, sedangkan manajemen merupakan bagian dari ilmu administrasi yang menjadi alat vital mencapai tujuan definitif administrasi.

2. Konsep Publik dan Negara

a. Definisi Publik

Konsep publik dalam perkembangan ilmu administrasi publik menurut Frederickson memiliki makna yang lebih luas dari “government”.²³ Luasnya konsep publik ini berimplikasi pada kajian-

17 Sondang P. Siagian, 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 103.

18 Bintoro Tjokroamidjojo, 1984, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, hlm. 69.

19 *Loc. Cit.*, Sondang, 2008, *Manajemen Sumber...*, hlm. 113.

20 Miftah Thoha, 2008, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Jakarta: Kencana, hlm. 44.

21 *Loc. Cit.*, Bintoro, 1984. *Pengantar Administrasi ...*, hlm. 77.

22 *Loc. Cit.*, Sondang, 2008, *Manajemen Sumber...*, hlm. 115.

23 H. George Frederickson, 1997, *The Spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, hlm.18.

kajian mengenai nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan (*citizenship*), etika, patriotisme, dan *responsiveness* menjadi kajian penting di samping kajian mengenai nilai-nilai efisiensi dan efektivitas. Ia membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu:²⁴

- 1) publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis);
- 2) publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik);
- 3) publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan);
- 4) publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik);
- 5) publik sebagai warga negara.

b. *Definisi Negara*

Menurut Max Weber (1946), dalam tulisannya yang diterjemahkan oleh H. H. Gerth dan C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, negara atau *state* adalah masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah di suatu wilayah.²⁵

Robert MacIver (1965)²⁶ mendefinisikan negara sebagai asosiasi yang bertanggung jawab menyelenggarakan penertiban dalam suatu masyarakat di suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah, yang untuk melakukannya negara diberikan kekuasaan yang memaksa.

Roger H. Soltau²⁷ menggambarkan negara sebagai sebuah agensi yang mengatur dan mengendalikan persoalan-persoalan masyarakat. Adapun Wayne Parson mendefinisikan konsep publik dengan memperbandingkannya dengan konsep privat.²⁸

24 *Op. Cit.*, George, 1997, *The Spirit of...*, hlm. 48.

25 H. Gerth and C. Wright Mills (Eds), 1974, *From Max Weber: Essay In Sociology*, London: Lowe & Brydone Printers Ltd, hlm. 328.

26 Robert M. MacIver, 1965, *The Web of Government*, New York: The Macmillan Company, hlm. 302.

27 Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 48.

28 Wayne Parson, 2008, *Public Policy/Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*.

3. *Perubahan dan Perkembangan Paradigma Public Administration*

a. *Old Public administration (OPA)*

Old public administration merupakan paradigma yang berkembang pada awal kelahiran ilmu *public administration*. Tokoh paradigma ini adalah pelopor berdirinya ilmu administrasi, Woodrow Wilson dengan karyanya *The Study of Administration* (1987)²⁹ serta F.W. Taylor dengan bukunya *Principles of Scientific Management*.³⁰

b. *New Public administration (NPA)*

Menurut beberapa literatur, *new public administration* muncul pada era 1970-an. Paradigma *new public administration* muncul dari perdebatan hangat tentang kedudukan *public administration* sebagai disiplin ilmu ataupun profesi. Paradigma *new public administration* mengkritisi paradigma administrasi lama atau klasik yang terlalu menekankan pada parameter ekonomi. Paradigma NPA menilai bahwa kinerja administrasi publik tidak hanya dinilai dari pencapaian nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Administrasi publik harus memiliki nilai *social equity* yang dinyatakan sebagai pilar ketiga setelah nilai efisiensi dan efektivitas. Oleh karena itu, administrator harus menjadi *protective administrator*, bukan hanya sebagai birokrat yang apolitis.

c. *New Public Management (NPM)*

New public management merupakan gagasan yang berangkat dari paradigma *classic public administration*. Peters dan Groth menyatakan bahwa dalam paradigma *classic public administration*, organisasi dari sektor publik dapat diasumsikan berdasarkan enam prinsip, yaitu pelayanan publik nonpolitik, hierarki dan aturan, permanen dan stabilitas, pelayanan lembaga sipil, regulasi internal, dan kesetaraan.³¹

29 *Loc. Cit.*, Wilson, 1987, "Source Political...", hlm. 211.

30 *Op. Cit.*, hlm. 213.

31 Pollitt C.C., 2007, *Laminitis Pathophysiology*, New York: Floyd AE, Mansmann, hlm. 221.

d. *New Public Service (NPS)*

Denhardt dan Denhardt menilai bahwa *new public service* merupakan paradigma paling mutakhir dalam *public administration*. *New public service* menentang paradigma sebelumnya, yaitu OPA dan NPM. *New public service* dikembangkan dari teori demokrasi dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi, dan hak asasi warga negara. Berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat merupakan konsep kepentingan publik dalam paradigma *new public service*. Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi, dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. *New public service* menganggap responsivitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen's*), bukan *clients*, konstituen (*constituent*), atau pelanggan (*customer*).

4. Perbedaan Administrasi Negara dan Administrasi Publik

Perbedaan administrasi negara dan administrasi publik dapat dibagi menjadi tiga kategori berikut.

a. *Alasan Sejarah*

Ada beberapa hal yang patut dicermati dalam sejarah ilmu administrasi di Indonesia. *Pertama*, ilmu administrasi Indonesia dipengaruhi oleh budaya Belanda tentang pengelolaan sistem pemerintahan yang sangat melekat pada tokoh-tokoh pemerintahan pada awal kemerdekaan. *Kedua*, ilmu administrasi Indonesia mendapat pengaruh "guru-guru" ilmu administrasi publik Indonesia yang didatangkan dari Amerika, di antaranya T. R. Smith, Edward H. Lichfield, Alan C. Rankin, dan Garneth Jones. Ilmu administrasi pada tahun 1950-an khususnya di Amerika masih menggunakan paradigma *Old Public Administration (OPA)* yang domain pembahasannya adalah *state oriented*.

Domain yang masih sangat bersifat negara inilah yang menyebabkan administrasi di Indonesia saat itu diduga menggunakan nomenklatur administrasi negara.

b. *Alasan kebahasaan*

Penerjemahan *public administration* menjadi administrasi negara

ataupun administrasi publik memiliki hubungan dengan perkembangan bahasa Indonesia. Effendi menyebutkan bahwa bahasa Indonesia sedang berkembang dibandingkan dengan bahasa Inggris yang lebih *standardized*, seperti kata publik yang dahulu tidak dikenal, tetapi sudah dikenal, untuk saat ini.³² Hal ini berimbas pada penerjemahan *public administration* dari administrasi negara menjadi administrasi publik.

c. *Alasan Ekologi Ilmu*

Semua ilmu apa pun tidak terlepas dari ekologi tempat ilmu tersebut berkembang. Awalnya publik administrasi merupakan warisan Belanda. Hal ini menguatkan pengaruh Eropa kontinental terhadap tata pemerintahan Indonesia saat itu. Pada masa pasca-kemerdekaan, dengan pengaruh paradigma *old public administration* yang memiliki domain negara masih kuat, Indonesia mengartikan *public administration* sebagai rutinitas rigid untuk kepentingan negara.

Ketika pascareformasi, ilmuwan administrasi publik Indonesia mulai meramalkan kembali perdebatan fokus publik administrasi di Indonesia untuk mengganti nomenklatur administrasi negara menjadi administrasi publik.

Melalui perenungan mendalam dengan berlandaskan ketiga alasan tersebut, sudah sepantasnya penyebutan nomenklatur administrasi negara ditinggalkan.

Berdasarkan hasil penelitian mengenai perbedaan administrasi publik dan administrasi negara dalam konteks Indonesia, dapat disimpulkan bahwa nomenklatur administrasi publik dan administrasi negara secara teoretis atau keilmuan pada dasarnya berasal dari induk yang sama, yaitu ilmu administrasi publik. Hal ini terlihat dari pendapat beberapa ahli administrasi publik yang memberikan jawaban yang hampir seragam bahwa administrasi negara dan administrasi publik adalah ilmu yang merujuk pada ilmu

32 Sofian Effendi, 2012, *Dinamika Administrasi Publik*, Jakarta: LP3ES, hlm. 55.

public administration yang berkembang di dunia, meskipun para ilmuwan tersebut memiliki perbedaan pendapat mengenai nomenklatur yang lebih tepat untuk digunakan di Indonesia.

Belum adanya *Grand Theory Body of Knowledge* yang jelas sebagaimana ilmu-ilmu sosial lainnya membuat perkembangan *public administration* menjadi sangat terbuka dan dinamis. Terciptanya sebuah pembaruan dan pengembaraan yang jauh dalam riset merupakan hal yang sangat mungkin terjadi sehingga para ilmuwan *public administration* di Indonesia diharapkan dapat bersikap lebih terbuka dalam menyikapi perkembangan dalam ranah kajian *public administration*.

C. Perubahan Struktural Institusional Administrasi Negara

1. Ide Gagasan di Lingkungan Institusional

Zukler menyatakan bahwa ide atau gagasan di lingkungan institusional membentuk bahasa dan simbol yang menjelaskan keberadaan organisasi dan diterima sebagai norma-norma dalam konsep organisasi.³³

Eksistensi organisasi terjadi pada cakupan organisasional yang luas dan setiap organisasi saling memengaruhi bentuk organisasi lainnya melalui proses adopsi atau institusionalisasi kewajiban legal, ancaman gugatan, perolehan legitimasi, sumber dana, subordinasi pada organisasi induk, kebutuhan untuk menyesuaikan pada sebuah sistem teknis (telekomunikasi dan interkoneksi), penyesuaian dengan aturan-aturan yang dilembagakan.

Semua ini perlu mendapat penerimaan pada struktur organisasi yang kuat dan hierarki serta ideologi-ideologi yang terasionalisasi.

2. Teori Institusional pada Cakupan Organisasional

Teori institusional pada cakupan organisasional memberi

33 *Loc. Cit.*, Donaldson, 1995, *The Stakeholder Theory...*, hlm. 67.

sumbangan pada hal keluasan hubungan, kesadaran adanya saling ketergantungan, informasi dan pola-pola kompetisi, dan perilaku penggabungan antarorganisasi sebagai faktor yang menentukan cara sebuah organisasi beradaptasi, dalam konteks lingkungan yang kompleks dan tidak terkendali. Teori institusional ini sangat konsisten, terutama terhadap semangat awal pengategorian pekerjaan pada struktur perusahaan multinasional, serta memberikan pemahaman bagi studi tentang adaptasi organisasi pada keberagaman tipe lingkungan tempat sebuah perusahaan multinasional berada.

Tinjauan tertentu teori institusional dapat diterapkan pada cakupan organisasi yang luas karena teori institusional konsisten dengan observasi terhadap perusahaan multinasional dengan berbagai pendekatannya, khususnya terhadap organisasi transnasional pada tahap awal.

3. Tahap Analisis pada Teori Institusional

Tahap analisis pada teori institusional dimulai dengan persoalan adaptasi internal perusahaan, kemudian dilanjutkan dengan persoalan institusional. Penekanan yang dilakukan pada organisasi adalah entitas yang diberdayakan dengan memberi arti dan penyesuaian secara antusias terhadap perilaku individual.³⁴

Teori institusional tidak terlalu spesifik karena analisis dan konseptualisasi teori sangat mekanistik untuk diaplikasikan di perusahaan yang sifatnya transnasional. Sekalipun demikian, teori institusional sangat menolong untuk mengembangkan teori organisasi sebagai basis penelitian karena teori institusional memungkinkan diformulasikannya persoalan hubungan antara pusat organisasi dan pemilik modal (*subsidiaries*), mengintegrasikan permintaan global dalam berbagai tingkatan, baik secara individual maupun pada tingkatan hubungan antarorganisasi.³⁵

34 *Loc. Cit.*, Dobbin, 2008, *Gejolak Ekonomi...*, hlm. 33.

35 *Op. Cit.*, Dobbin, 2008, *Gejolak Ekonomi...*, hlm. 39.

Dengan demikian, teori institusional sangat konsisten dalam pendekatan terhadap fenomena organisasi pada kriteria awal yang menunjukkan bahwa teori ini masih perlu dikembangkan. Kekurangan teori ini adalah disiplin terhadap perusahaan multinasional yang dirasa kurang dalam hal metodologi dan epistemologi yang berbeda antara teori dan penerapannya pada kerja manajemen, khususnya manajemen perusahaan multinasional.

Teori institusional masih perlu membangun mekanisme institusional yang lebih berbasis pada fenomena perusahaan multinasional. Kelemahan teori ini dalam manajemen perusahaan multinasional adalah tidak adanya basis pendekatan terhadap manajemen perusahaan multinasional karena metodologi dan epistemologi yang berbeda antara para penganut teori institusional dan pengamat yang meneliti manajemen perusahaan multinasional.

Scott melihat bahwa kelemahan teori institusional adalah tidak menjelaskan secara spesifik antara analisis teori dan konseptualisasi mekanisme teori ini dalam aplikasi manajemen perusahaan multinasional, misalnya formulasi terhadap persoalan hubungan perusahaan pusat dengan pemilik modal, dan kemampuan organisasi merespons kebutuhan nasional ataupun global pada level interorganisasional.³⁶ Pengembangan teori institusional pun tidak terlalu spesifik pada analisis dan konseptualisasi. Teori ini sangat mekanistik untuk diaplikasikan di perusahaan yang sifatnya transnasional. Adapun Scott (1987)³⁷ menyatakan, teori institusional sangat menolong untuk mengembangkan teori organisasi sebagai basis penelitian, dan memungkinkan untuk formulasi persoalan hubungan antara pusat organisasi dan pemilik modal (*subsiders*) dalam perspektif perusahaan yang luas, serta mengintegrasikan permintaan global pada berbagai tingkatan, baik secara individual maupun pada tingkatan hubungan antarorganisasi. Oleh karena itu, teori ini direkomendasikan untuk diperbaiki kelemahannya.

36 John Scott, 2011, *Sosiologi: The Key Concepts*, Jakarta: Rajawali, hlm.127.

37 *Op. Cit.*, hlm.129.

Tabel 8.1
Kriteria Relevansi pada Aras Makro
Bagi Sebuah Teori Organisasi

| Level | Teori Institusional |
|--|---------------------|
| Sosial Fungsi Organisasi bagi Masyarakat | Moderat |
| <i>Organizational</i> Organisasi melakukan perubahan untuk beradaptasi | Positif |
| Manajerial Manajer semakin tertarik lebih jauh terhadap kegiatan organisasi | Positif |

Sumber: John Scott (2011)

Teori institusional memberikan kontribusi sebagai dalil-dalil bahwa beberapa unsur struktur internal organisasi dimunculkan oleh lingkungan institusional, khususnya oleh negara yang memaksakan adanya pemenuhan atau penyesuaian.³⁸

Dalam hubungan dengan teori struktur fungsional (dalam konteks akumulasi atau integrasi paradigma teori organisasi), unsur fungsional yang diadopsi oleh organisasi adalah adaptasi yang khusus, yang berguna bagi organisasi juga masyarakat, serta bagi organisasi dan negara, yang dimotivasi untuk mendorong pengadopsian dari unsur struktural yang tidak berhubungan dengan tujuan mereka.³⁹ Oleh karena itu, pengadopsian dari segi struktural organisasi adalah rasional, khususnya pada tingkat kolektif.

38 *Loc. Cit.*, Donaldson, 1995, *The Stakeholder...*, hlm. 69.

39 *Loc. Cit.*, Donaldson, 1995, *The Stakeholder...*, hlm. 71.

BAB 9

MEMBANGUN EKOLOGI ADMINISTRASI PUBLIK DAN NILAI-NILAI LOKAL

Kehidupan manusia, demikian juga kepemimpinan, diatur oleh prinsip-prinsip yang berlaku secara alamiah dan bersifat universal.

Dalam kehidupan/kepemimpinan, prinsip-prinsip tersebut dianalogikan sebagai kompas bagi seseorang yang sedang menempuh perjalanan. Walaupun demikian, orang yang berjalan tidak hanya memerlukan kompas, tetapi juga memerlukan sebuah peta untuk sampai pada tempat yang dituju dengan tepat. Peta dalam kehidupan atau kepemimpinan adalah norma-norma sosial, baik berasal dari agama maupun kebudayaan masyarakat bersangkutan. Nilai-nilai sosial yang dianut seseorang atau pemimpin pada dasarnya bersifat pribadi, emosional, dan subjektif sehingga dapat bisa diperdebatkan.

A. Konsep Dasar Kearifan Lokal

1. Pengertian Kearifan Lokal

Kearifan lokal dalam bahasa asing sering dikonsepsikan sebagai kebijakan setempat (*local wisdom*), pengetahuan setempat (*local knowledge*), atau kecerdasan setempat (*local genius*). Kearifan lokal juga dapat dimaknai pemikiran tentang hidup. Pemikiran tersebut dilandasi nalar jernih, budi yang baik, dan hal-hal positif.

Kearifan lokal dapat diterjemahkan sebagai karya akal budi, perasaan mendalam, tabiat, bentuk perangai, dan anjuran untuk kemuliaan manusia. Penguasaan atas kearifan lokal akan mengusung jiwa mereka semakin berbudi luhur.

Kearifan lokal adalah suatu identitas/kepribadian budaya bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap dan mengolah kebudayaan asing sesuai watak dan kemampuan sendiri.¹

Menurut Rahyono, kearifan lokal merupakan kecerdasan manusia yang dimiliki oleh kelompok etnis tertentu yang diperoleh melalui pengalaman masyarakat.² Artinya, kearifan lokal adalah hasil pengalaman masyarakat tertentu yang belum tentu dialami oleh masyarakat yang lain. Nilai-nilai tersebut akan melekat sangat kuat pada masyarakat tertentu dan nilai itu sudah melalui perjalanan waktu yang panjang, sepanjang keberadaan masyarakat tersebut.

Al Musafiri Utaya dan Astina menyebutkan bahwa kearifan lokal memiliki peran untuk mengurangi dampak globalisasi dengan cara menanamkan nilai-nilai positif kepada remaja. Penanaman nilai tersebut didasarkan pada nilai, norma, serta adat istiadat yang dimiliki setiap daerah.³

1 Haryati Soebadio, 1989, "Pendidikan dalam Perubahan Budaya", *Mimbar Pendidikan*, No. 3, September, IKIP Bandung, hlm. 71.

2 F.X. Rahyono, 2009, *Kearifan Budaya dalam Kata*, Jakarta: Wedatamawidyasastra, hlm. 7.

3 I Nyoman Gede Adi Astina, 2016, "Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan Iklim Organisasi terhadap Kepuasan Kerja Karyawan di PT. Bilabong", *Skripsi*, Denpasar: FEB Univ. Udayana, hlm. 83.

Kearifan lokal merupakan suatu bentuk pengetahuan asli dalam masyarakat yang berasal dari nilai luhur budaya masyarakat setempat untuk mengatur tatanan kehidupan masyarakat.⁴

Dalam UU No. 32/2009 Bab: I Pasal I Butir 30 ditegaskan bahwa: “..Kearifan lokal adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat, antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari”.⁵

Dari pengertian kearifan lokal menurut para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa kearifan lokal adalah bentuk kearifan setempat. Kearifan lokal adalah pandangan hidup dan ilmu pengetahuan serta berbagai strategi kehidupan yang berwujud aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat lokal dalam menjawab berbagai masalah dalam pemenuhan kebutuhan mereka. Dengan demikian, kearifan lokal dapat dipahami sebagai gagasan dan pengetahuan setempat yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik dan berbudi luhur, yang dimiliki, dipedomani dan dilaksanakan oleh seluruh anggota masyarakat. Definisi lokal tersebut menyiratkan beberapa konsep, yaitu:

- a. kearifan lokal adalah sebuah pengalaman panjang yang diendapkan sebagai petunjuk perilaku seseorang;
- b. kearifan lokal tidak lepas dari lingkungan pemiliknya;
- c. kearifan lokal bersifat dinamis, lentur, terbuka, dan senantiasa menyesuaikan dengan zamannya;
- d. kearifan lokal adalah bagian dari budaya.

2. Ciri Kearifan Lokal

Ciri-ciri kearifan lokal adalah sebagai berikut:⁶

- a. mampu bertahan terhadap budaya luar;

4 Mutiara Sibarani Panggabean, 2012, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 32.

5 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

6 Ayatrohaedi, 1986, *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius)*, Jakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 40-41.

- b. memiliki kemampuan mengakomodasi unsur-unsur budaya luar;
- c. mempunyai kemampuan mengintegrasikan unsur budaya luar ke dalam budaya asli;
- d. mempunyai kemampuan mengendalikan;
- e. mampu memberi arah pada perkembangan budaya.

Ciri-ciri kearifan lokal lainnya adalah sebagai berikut.

- a. Kearifan lokal adalah dasar untuk pengambilan kebijakan pada level lokal di bidang kesehatan, pertanian, pendidikan, pengelolaan sumber daya alam, dan kegiatan masyarakat pedesaan. Dalam kearifan lokal, terkandung pula kearifan budaya lokal. Kearifan budaya lokal adalah pengetahuan lokal yang sudah sedemikian menyatu dengan sistem kepercayaan, norma, dan budaya serta diekspresikan dalam tradisi dan mitos yang dianut dalam jangka waktu yang lama.

Oleh karena itu, kearifan lokal tidak sama di tempat dan waktu yang berbeda dan suku yang berbeda. Perbedaan ini disebabkan oleh tantangan alam dan kebutuhan hidupnya berbeda-beda sehingga pengalamannya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya memunculkan berbagai sistem pengetahuan, baik yang berhubungan dengan lingkungan maupun sosial. Sebagai salah satu bentuk perilaku manusia, kearifan lokal berubah sejalan dengan waktu, bergantung pada tatanan dan ikatan sosial budaya yang ada di masyarakat.

- b. Kearifan lokal merupakan pengetahuan eksplisit yang muncul dari periode panjang yang berevolusi bersama-sama masyarakat dan lingkungannya dalam sistem lokal yang sudah dialami bersama-sama. Proses evolusi yang sangat panjang dan melekat dalam masyarakat dapat menjadikan kearifan lokal sebagai sumber energi potensial dari sistem pengetahuan kolektif masyarakat untuk hidup bersama secara dinamis dan damai. Pengertian ini melihat kearifan lokal tidak hanya sebagai acuan tingkah laku seseorang, tetapi mampu mendinamisasi kehidupan masyarakat yang penuh keadaban.
- c. Secara substansial, kearifan lokal adalah nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat. Nilai-nilai yang diyakini kebenarannya

dan menjadi acuan dalam bertingkah-laku sehari-hari masyarakat setempat. Oleh karena itu, sangat beralasan jika dikatakan bahwa kearifan lokal merupakan entitas yang sangat menentukan harkat dan martabat manusia dalam komunitasnya. Dalam masyarakat kita, kearifan lokal dapat ditemui dalam nyanyian, pepatah, sasanti, petuah, semboyan, dan kitab-kitab kuno yang melekat dalam perilaku sehari-hari. Kearifan lokal tecermin dalam kebiasaan-kebiasaan hidup masyarakat yang telah berlangsung lama. Keberlangsungan kearifan lokal akan tecermin dalam nilai-nilai yang berlaku dalam kelompok masyarakat tertentu. Nilai-nilai itu menjadi pegangan kelompok masyarakat tertentu yang biasanya akan menjadi bagian hidup tidak terpisahkan yang dapat diamati melalui sikap dan perilaku sehari-hari.

3. Jenis-Jenis Kearifan Lokal

Jenis kearifan lokal meliputi tata kelola, nilai-nilai adat, serta tata cara dan prosedur, termasuk dalam pemanfaatan ruang (tanah ulayat).⁷

a. *Tata Kelola*

Di setiap daerah pada umumnya terdapat suatu sistem kemasyarakatan yang mengatur struktur sosial dan keterkaitan antara kelompok komunitas yang ada, seperti Dalian Natolu di Sumatra Utara, Nagari di Sumatera Barat, Kesultanan dan Kasunanan di Jawa, dan Banjar di Bali. Sebagai contoh, masyarakat Toraja memiliki lembaga dan organisasi sosial yang mengelola kehidupan di lingkungan perdesaan. Di setiap daerah yang memiliki adat besar pada umumnya terdapat beberapa kelompok adat yang dikuasai satu badan musyawarah adat yang disebut *Kombongan Ada'*. Setiap *Kombongan Ada'* memiliki beberapa penguasa adat kecil yang disebut

7 Jim Ife, 2002, *Community Development: Community-based Alternatives in an Age of Globalization*, Australia: Pearson Education, hlm. 44-47.

Lembang. Di daerah lembang juga masih terdapat penguasa adat wilayah yang disebut *Bua'*.

Selain itu, terdapat pula pembagian tugas dan fungsi dalam suatu kelompok masyarakat adat, misalnya *Kepatihan* (patih), *Kauman* (santri) di perkampungan sekitar Keraton di Jawa. Kewenangan dalam struktur hierarki sosial juga menjadi bagian dari tata kelola, seperti kewenangan ketua adat dalam pengambilan keputusan, dan aturan sanksi serta denda sosial bagi pelanggar peraturan dan hukum adat tertentu.

b. *Sistem Nilai*

Sistem nilai merupakan tata nilai yang dikembangkan oleh suatu komunitas masyarakat tradisional yang mengatur tentang etika penilaian baik-buruk serta benar atau salah. Sebagai contoh, di Bali terdapat sistem nilai *Tri Hita Karana* yang mengaitkan dengan nilai-nilai kehidupan masyarakat dalam hubungannya dengan Tuhan, alam semesta, dan manusia. Ketentuan tersebut mengatur hal-hal adat yang harus ditaati mengenai yang baik atau buruk, yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan. Jika hal tersebut dilanggar, akan ada sanksi adat yang mengaturnya.

c. *Tata Cara atau Prosedur*

Beberapa aturan adat di daerah memiliki ketentuan mengenai waktu yang tepat untuk bercocok tanam serta sistem penanggalan tradisional yang dapat memperkirakan kesesuaian musim untuk berbagai kegiatan pertanian, seperti *Pranoto Mongso* (jadwal dan ketentuan waktu bercocok tanam berdasarkan kalender tradisional Jawa) di masyarakat Jawa atau sistem *Subak* di Bali.

Selain itu, beberapa daerah, seperti Sumatra, Jawa, Bali, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua umumnya memiliki aturan mengenai penggunaan ruang adat, termasuk batas teritori wilayah, penempatan hunian, penyimpanan logistik, aturan pemanfaatan air untuk persawahan atau pertanian hingga bentuk-bentuk rumah tinggal tradisional. Di Tasikmalaya Jawa Barat misalnya, terdapat sebuah kampung budaya, yaitu *Kampung Naga*, yang masyarakatnya sangat teguh memegang tradisi serta falsafah hidupnya, mencakup tata

wilayah (pengaturan pemanfaatan lahan), tata wayah (pengaturan waktu pemanfaatan), dan tata lampah (pengaturan perilaku/perbuatan).

d. Ketentuan Khusus (Kawasan Sensitif, Suci, Bangunan)

Mengenai pelestarian dan perlindungan terhadap kawasan sensitif, seperti di Sumatra Barat, terdapat beberapa jenis kearifan lokal yang berkaitan dengan pengelolaan hutan, tanah, dan air seperti Rimbo Larangan (hutan adat/hutan larangan), Banda Larangan (sungai, anak sungai/kali larangan), Parak (suatu lahan tempat masyarakat berusaha tani yang terdapat keberagaman jenis tanaman yang dapat dipanen sepanjang waktu secara bergiliran), serta Goro Basamo (kegiatan kerja sama secara gotong royong untuk kepentingan masyarakat banyak, seperti membuat jalan baru, bangunan rumah ibadah, membersihkan tali bandar atau sungai, dan menanam tanaman keras).

Terkait dengan bentuk adaptasi dan mitigasi tempat tinggal terhadap iklim, bencana atau ancaman lainnya, masyarakat tradisional juga telah mengembangkan berbagai bentuk arsitektur rumah tradisional, seperti rumah adat batak, rumah gadang, rumah joglo, rumah panjang, rumah toraja, dan rumah adat lainnya yang dapat memberikan perlindungan dan ramah terhadap lingkungan.

4. Bentuk Kearifan Lokal

Jim Iffendy menyatakan bahwa kearifan lokal terdiri atas dimensi berikut.

a. Pengetahuan Lokal

Setiap masyarakat, baik di pedesaan maupun pedalaman selalu memiliki pengetahuan lokal yang berkaitan dengan lingkungan hidupnya. Pengetahuan lokal terkait dengan perubahan dan siklus iklim kemarau dan penghujan, jenis-jenis fauna dan flora, dan kondisi geografi, demografi, dan sosiografi. Hal ini terjadi karena masyarakat mendiami suatu daerah itu cukup lama dan telah mengalami perubahan sosial yang bervariasi yang menyebabkan mereka mampu beradaptasi dengan lingkungannya. Kemampuan adaptasi ini

menjadi bagian dari pengetahuan lokal mereka dalam menaklukkan alam.

b. Nilai Lokal

Untuk mengatur kehidupan bersama antara warga masyarakat, setiap masyarakat memiliki aturan atau nilai-nilai lokal yang ditaati dan disepakati bersama oleh seluruh anggotanya. Nilai-nilai ini mengatur hubungan antarmanusia, manusia dan alam, manusia dan Tuhan. Nilai-nilai lokal ini memiliki dimensi waktu, nilai masa lalu, masa kini, dan masa datang. Nilai ini akan mengalami perubahan sesuai dengan kemajuan masyarakatnya.

c. Keterampilan Lokal

Kemampuan bertahan hidup (*survival*) dari setiap masyarakat dapat dipenuhi apabila masyarakat memiliki keterampilan lokal. Keterampilan lokal dari yang paling sederhana, seperti berburu, meramu, bercocok tanam sampai membuat industri rumah tangga. Keterampilan lokal ini hanya cukup dan mampu memenuhi kebutuhan keluarganya atau disebut dengan ekonomi subsistem. Keterampilan lokal ini juga bersifat keterampilan hidup (*life skill*) sehingga keterampilan ini sangat bergantung pada kondisi geografi tempat masyarakat itu tinggal.

d. Sumber Daya Lokal

Sumber daya lokal ini pada umumnya adalah sumber daya alam, yang terdiri atas sumber daya yang tidak dapat diperbarui dan yang dapat diperbarui. Masyarakat akan menggunakan sumber daya lokal sesuai dengan kebutuhannya dan tidak akan mengeksploitasi secara besar atau mengomersilkannya. Sumber daya lokal ini dibagi peruntukannya, seperti hutan, kebun, sumber air, lahan pertanian, dan permukiman. Kepemilikan sumber daya lokal ini bersifat kolektif atau *communitarian*.

e. Mekanisme Pengambilan Keputusan Lokal

Menurut ahli adat dan budaya, setiap masyarakat memiliki pemerintahan lokal sendiri atau disebut pemerintahan kesukuan. Suku merupakan kesatuan hukum yang memerintah warganya untuk bertindak sebagai warga masyarakat. Setiap masyarakat mempunyai

mekanisme pengambilan keputusan yang berbeda-beda. Ada masyarakat yang melakukan secara demokratis atau “duduk sama rendah berdiri sama tinggi”. Ada juga masyarakat yang melakukan secara bertingkat atau berjenjang naik dan bertangga turun.

Bentuk kearifan lokal dapat dikategorikan dalam dua aspek, yaitu kearifan lokal yang berwujud nyata (*tangible*) dan yang tidak berwujud (*intangible*).⁸

a. *Kearifan Lokal yang Berwujud Nyata (Tangible)*

Bentuk kearifan lokal yang berwujud nyata meliputi beberapa aspek berikut.

1) **Tekstual**

Beberapa jenis kearifan lokal, seperti sistem nilai, tata cara, ketentuan khusus yang dituangkan ke dalam bentuk catatan tertulis, seperti yang ditemui dalam kitab tradisional primbon, kalender dan prasi (budaya tulis di atas lembaran daun lontar). Sebagai contoh, prasi, secara fisik terdiri atas bagian tulisan (naskah cerita) dan gambar (gambar ilustrasi).

Tulisan yang digunakan dalam prasi adalah huruf Bali. Gambar yang melengkapi tulisan dibuat dengan gaya wayang dan menggunakan alat tulis/gambar khusus, yaitu sejenis pisau.

Seiring dengan pergantian zaman, fungsi prasi sebagai naskah cerita beralih fungsi menjadi benda koleksi semata. Sekalipun perubahan fungsi lebih mengemuka dalam keberadaan prasi masa kini, penghargaanannya sebagai bagian dari bentuk-bentuk kearifan lokal masyarakat Bali tetap dianggap penting.

2) **Bangunan/arsitektural**

Banyak bangunan tradisional yang merupakan cerminan dari bentuk kearifan lokal, seperti bangunan rumah rakyat di Bengkulu.

8 A. Triadi, dkk., 2010, *Personality and Consumer Behavior*, Jakarta: Program Pascasarjana Magister Manajemen, hlm. 66.

Bangunan ini adalah rumah tinggal yang dibangun dan digunakan oleh sebagian besar masyarakat dengan mengacu pada rumah ketua adat. Bangunan ini memiliki keunikan karena proses pembangunan yang mengikuti para leluhur, baik dari segi pengetahuan maupun metodenya. Bangunan vernakular ini terlihat tidak sepenuhnya didukung oleh prinsip dan teori bangunan yang memadai, tetapi secara teori terbukti memiliki potensi-potensi lokal karena dibangun melalui proses coba dan ralat, termasuk dalam menyikapi kondisi lingkungannya.

3) **Benda cagar budaya/tradisional (karya seni)**

Banyak benda cagar budaya yang merupakan salah satu bentuk kearifan lokal, contohnya keris. Keris merupakan salah satu bentuk warisan budaya yang sangat penting. Meskipun saat ini keris sedang menghadapi berbagai dilema dalam pengembangan serta dalam menyumbangkan kebaikan-kebaikan yang terkandung di dalamnya nilai-nilai kemanusiaan, organisasi bidang pendidikan dan kebudayaan atau UNESCO atau Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa mengukuhkan keris Indonesia sebagai karya agung warisan kebudayaan milik seluruh bangsa di dunia. Setidaknya sejak abad ke-9, sebagai sebuah dimensi budaya, keris tidak hanya berfungsi sebagai alat beladiri, tetapi juga media ekspresi berkesenian dalam hal konsep, bentuk, dekorasi hingga makna yang terkandung dalam aspek seni dan tradisi teknologi arkeometalurgi. Keris memiliki fungsi sebagai seni simbol jika dilihat dari aspek seni dan merupakan perlambang dari pesan sang empu penciptanya.

Ilustrasi lainnya adalah batik, sebagai salah satu kerajinan yang memiliki nilai seni tinggi dan telah menjadi bagian dari budaya Indonesia (khususnya Jawa) sejak lama. Setiap motif memiliki makna tersendiri. Sentuhan seni budaya yang terlukiskan pada batik bukan hanya lukisan gambar semata, melainkan juga memiliki makna dari leluhur terdahulu, seperti pencerminan agama (Hindu atau Buddha), nilai-nilai sosial dan budaya yang melekat pada kehidupan masyarakat.

b. *Kearifan Lokal yang Tidak Berwujud (Intangible)*

Selain bentuk kearifan lokal yang berwujud, ada juga bentuk

kearifan lokal yang tidak berwujud seperti petuah yang disampaikan secara verbal dan turun-temurun yang dapat berupa nyanyian dan kidung yang mengandung nilai-nilai ajaran tradisional. Melalui petuah atau bentuk kearifan lokal yang tidak berwujud lainnya, nilai sosial disampaikan secara oral/verbal dari generasi ke generasi.

B. Kepemimpinan Lokal

1. Pengertian Kepemimpinan Lokal

Kepemimpinan merupakan kemampuan, proses, atau peran untuk memengaruhi orang-orang agar berbuat sesuatu dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Slamet menyebutkan bahwa kepemimpinan penting dalam kehidupan bersama dan kepemimpinan itu hanya melekat pada orang dan harus mengena kepada orang yang dipimpinya.⁹

Hal ini berarti kepemimpinan harus diakui secara timbal balik, misalnya orang yang dipimpin mengakui kepemimpinan tersebut dan bersedia menjalankan perintahnya. Kepemimpinan adalah suatu upaya memengaruhi pengikut secara sukarela menjalankan perintah untuk mencapai tujuan tertentu. Kemampuan memengaruhi berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dari para anggotanya.¹⁰

Hubungan pemimpin dengan anggota berkaitan dengan derajat kualitas emosi dari hubungan tersebut, yang mencakup tingkat keakraban dan penerimaan anggota terhadap pemimpinnya. Semakin yakin dan percaya anggota kepada pemimpinnya, semakin efektif kelompok dalam mencapai tujuannya. Dalam hubungan pemimpin dengan anggotanya perlu diperhatikan antisipasi kepuasan anggota dan harus dipadukan dengan tujuan kelompok, motivasi anggota dipertahankan tinggi, kematangan anggota dalam

9 M. Slamet, 2002, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 30.

10 James L. Gibson, John M. Ivancevic, dan Jr. James H. Donnelly, 1986, *Organisasi dan Manajemen*, Jakarta: Erlangga, hlm. 334.

pengambilan keputusan, dan adanya tekad yang kuat dalam mencapai tujuan.¹¹

Esensi penting yang terdapat dalam pengertian kepemimpinan: (1) pendaayagunaan pengaruh; (2) hubungan antarmanusia; (3) proses komunikasi; (4) pencapaian suatu tujuan. Kepemimpinan bergantung pada kuatnya pengaruh yang diberi serta intensitas hubungan antara pemimpin dan pengikut.¹²

2. Teori Kepemimpinan

Stogdill menyatakan, di antara berbagai teori yang menjelaskan sebab-sebab timbulnya kepemimpinan, ada tiga teori yang menonjol, yaitu sebagai berikut.¹³

a. Teori Keturunan

Inti dari teori ini, yaitu:

- 1) pemimpin tidak dilahirkan;
- 2) seorang pemimpin menjadi pemimpin karena bakat yang dimiliki sejak dalam kandungan;
- 3) seorang pemimpin lahir karena ditakdirkan untuk menjadi pemimpin karena bakat-bakatnya.

b. Teori Kejiwaan

Inti teori ini, yaitu:

- 1) pemimpin tidak dibuat dan tidak dilahirkan;
- 2) merupakan kebalikan atau lawan dari teori keturunan;
- 3) setiap orang bisa menjadi pemimpin melalui proses pendidikan dan pengalaman yang cukup.

11 *Loc. Cit.*, M. Slamet, 2002, *Teori dan Praktek...*, hlm. 32.

12 P. Ginting, 1991, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Medan: USU Press, hlm. 21.

13 Endah Cristianingsih, 2011, "Pengaruh Kepemimpinan Visioner dan Kinerja Dosen Terhadap Mutu Perguruan Tinggi", *Jurnal Administrasi Pendidikan*, 13 (2), hlm. 92-103.

c. *Teori Ekologis*

Inti teori ini, yaitu:

- 1) kepemimpinan timbul sebagai reaksi terhadap teori genetis dan teori sosial;
- 2) seseorang hanya akan berhasil menjadi seorang pemimpin apabila pada waktu lahir telah memiliki bakat, dan bakat tersebut dikembangkan melalui proses pendidikan yang teratur dan pengalaman;
- 3) teori ini memanfaatkan segi-segi positif teori genetis dan teori sosial;
- 4) teori yang mendekati kebenaran.

3. Nilai-nilai, Etika, dan Gaya Kepemimpinan

a. *Nilai-nilai Kepemimpinan*

Menurut Bantas, kepemimpinan tidak lepas dari nilai-nilai yang dimiliki oleh pemimpin, seperti:¹⁴

- 1) teoretis, yaitu nilai-nilai yang berhubungan dengan usaha mencari kebenaran dan mencari pembenaran secara rasional;
- 2) ekonomis, yaitu yang tertarik pada aspek-aspek kehidupan yang penuh keindahan, menikmati setiap peristiwa untuk kepentingan sendiri;
- 3) sosial, yaitu menaruh belas kasihan pada orang lain, simpati, tidak mementingkan diri sendiri;
- 4) politis, berorientasi pada kekuasaan dan melihat kompetisi sebagai faktor yang sangat vital dalam kehidupannya;
- 5) religius, yaitu menghubungkan setiap aktivitas dengan kekuasaan Sang Pencipta;
- 6) sikap bijaksana, yaitu menyangkut pengambilan keputusan atau kebijakan;
- 7) kesetiakawanan yang tinggi, yaitu loyalitas yang tinggi.

14 Irham Fahmi, 2012, *Manajemen Kepemimpinan, Teori dan Aplikasi, The Right Man and The Right Place*, Bandung: Alfabeta, hlm. 23-24.

Nilai-nilai kepemimpinan adalah sejumlah sifat utama yang harus dimiliki seorang pemimpin agar kepemimpinannya lebih efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Sifat-sifat utama tersebut ibarat "roh" pemimpin yang membuat seseorang mampu menjalankan kepemimpinannya dengan berhasil guna. Tanpa roh kepemimpinan, posisi atau jabatan seseorang sebagai pemimpin tidak ada artinya.

Beberapa sifat atau nilai kepemimpinan yang dimiliki pemimpin adalah sebagai berikut.¹⁵

1) **Integritas dan moralitas**

Integritas menyangkut mutu, sifat, dan keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan dan kejujuran. Adapun moralitas menyangkut akhlak, budi pekerti, susila, ajaran tentang baik dan buruk, segala sesuatu yang berhubungan dengan etika, adat, dan sopan santun. Persyaratan integritas dan moralitas ini penting untuk menjamin pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (termasuk perubahan-perubahannya) pada Bab V Pasal 133 disebutkan: Pengembangan karier pegawai negeri sipil daerah (PNSD) mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, kompetensi. Nilai-nilai integritas dan moralitas pemimpin perlu mendapat perhatian utama di tengah sorotan publik tentang kinerja sebagian pemimpin aparatur pemerintah yang kurang memuaskan dengan terjadinya kasus-kasus korupsi dan berbagai penyimpangan.

15 Peter Koestenbaum, 1991, *Leadership, The Inner Side of Greatness*, San Francisco: Yossey-Bass, hlm. 321-333.

2) Tanggung jawab

Seorang pemimpin harus memikul tanggung jawab untuk menjalankan misi dan mandat yang dipercayakan kepadanya. Ia harus bertanggung jawab terhadap hal-hal yang dilakukan dan tidak dilakukannya untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam organisasi. Ia harus memiliki keberanian untuk mempertanggung-jawabkan tindakan yang telah dilakukan dan mengambil risiko atau pengorbanan untuk kepentingan organisasi dan orang-orang yang dipimpinnya. Tanggung jawab dan pengorbanan adalah dua hal yang saling berhubungan erat. Pemimpin harus mengutamakan kepentingan organisasi daripada kepentingan pribadi atau keluarga, termasuk pengorbanan waktu. Pada sisi lain, pemimpin harus melatih bawahan untuk menerima tanggung jawab serta mengawasi pelaksanaan tugasnya.

3) Visi Pemimpin

Kepemimpinan seorang pemimpin identik dengan visi kepemimpinannya. Visi adalah arah organisasi dan orang-orang yang dipimpin akan dibawa oleh seorang pemimpin. Visi sama pentingnya dengan navigasi dalam pelayaran.

Visi pemimpin akan menginspirasi tindakan dan membantu membentuk masa depan. Visi adalah masa depan yang realistis, dapat dipercaya dan menjembatani masa kini dan masa depan yang lebih baik sesuai kondisi (sosial politik, ekonomi, budaya) yang diharapkan.

Visi juga mengandung harapan atau bahkan "mimpi" yang memberi semangat bagi orang-orang yang dipimpin. Burt Nanus dalam bukunya *Kepemimpinan Visioner* mengatakan, "Tak ada mesin penggerak organisasi yang lebih bertenaga dalam meraih keunggulan dan keberhasilan masa depan, kecuali visi yang menarik, berpengaruh dan dapat diwujudkan serta mendapat dukungan luas."

4) Kebijakan

Kebijakan (*wisdom*), yaitu sikap seorang pemimpin dalam memutuskan sesuatu sehingga keputusannya adil dan bijaksana.

Kebijakan memiliki makna lebih dari kepandaian atau kecerdasan. Pemimpin setiap saat dihadapkan pada situasi yang rumit dan sulit untuk mengambil keputusan karena terdapat perbedaan kepentingan antarkelompok masyarakat dan mereka yang akan terkena dampak keputusannya. Selain upaya manusia menekuni dan mencari kebijakan, pemimpin dapat meminta kebijakan kepada Tuhan sebagai sumber untuk memutuskan keputusan yang terbaik dan bijaksana.

5) Keteladanan

Keteladanan adalah sikap dan tingkah laku yang dapat menjadi contoh bagi orang-orang yang dipimpinnya. Keteladanan berkaitan erat dengan kehormatan, integritas, dan moralitas pemimpin.

Pemimpin sejati melakukan hal-hal baik dengan wajar tanpa pamrih, bukan sekadar untuk mendapat pujian manusia. Sifat-sifat baiknya dirasakan orang lain sehingga dapat memengaruhi lingkungan dan masyarakat luas sebagai suatu teladan yang hidup.

6) Menjaga Kehormatan

Seorang pemimpin harus menjaga kehormatan dengan tidak melakukan perbuatan tercela karena semua perbuatannya menjadi contoh bagi bawahan dan orang-orang yang dipimpinnya.

Setiap daerah atau suku bangsa memiliki rambu-rambu kehormatan yang tidak boleh dilanggar oleh seorang pemimpin. Mahatma Gandhi mengatakan ada tujuh dosa sosial yang mematikan, yaitu kekayaan tanpa kerja, kenikmatan tanpa nurani, ilmu tanpa kemanusiaan, pengetahuan tanpa karakter, politik tanpa prinsip, bisnis tanpa moralitas, dan ibadah tanpa pengorbanan. Semua itu merupakan rambu-rambu peringatan bagi pemimpin untuk menjaga kehormatannya.

7) Beriman

Beriman kepada Tuhan Yang Maha Esa sangat penting karena pemimpin adalah manusia biasa dengan semua keterbatasannya secara fisik, pikiran, dan akal budi sehingga banyak masalah yang tidak akan mampu dipecahkan dengan kemampuannya. Keimanan

dapat menjembatani antara keterbatasan manusia dan kesempurnaan yang dimiliki Tuhan agar kekurangan itu dapat diatasi.

Penting bagi seorang pemimpin untuk selalu menyadari bahwa Tuhan itu Mahakuasa, Maha Mengetahui, dan Mahahadir. "Mahakuasa" berarti tidak ada satu pun yang bisa terjadi tanpa perkenan dan pengendalian-Nya. "Maha Mengetahui" berarti tidak ada satu pun yang bisa terjadi tanpa pengetahuan dan keterlibatan-Nya. "Mahahadir" berarti tidak ada satu pun yang bisa terjadi tanpa Ia ada di sana. Implikasi pemahaman seperti itu bagi pemimpin adalah segala sesuatu yang terjadi, termasuk kepemimpinan yang dijalankannya, bukan sekadar kebetulan atau *by chance* belaka.

Pemimpin yang beriman menyadari bahwa semua perbuatannya diketahui dan diawasi Tuhan sehingga ia takut mengkhianati amanat sebagai pemimpin. Apabila mengalami kesulitan dan masalah yang berat, ia selalu bersandar kepada Tuhan karena tidak ada satu pun peristiwa tanpa perkenan dan pengendalian-Nya.

8) Kemampuan berkomunikasi

Untuk mencapai hal tersebut, seorang pemimpin harus mampu membangun komunikasi dengan orang-orang yang dipimpinnya sehingga kepemimpinannya dapat efektif dan efisien. Sebaliknya, kegagalan dalam menjalankan komunikasi dapat menimbulkan keadaan yang kurang harmonis dalam organisasi, bahkan dapat menjurus pada situasi konflik yang mengganggu pelaksanaan tugas. Kemampuan berkomunikasi juga diperlukan untuk menggalang para tokoh masyarakat (tomas), tokoh agama (toga), dan tokoh adat (todat) karena mereka memiliki pengaruh dan pengikut di masyarakat.

9) Komitmen Meningkatkan Kualitas SDM

Sumber daya manusia (SDM) berperan penting dalam kemajuan organisasi sehingga pemimpin harus memiliki komitmen kuat untuk meningkatkan kualitas SDM. SDM merupakan faktor strategis yang menentukan suatu proses produksi atau pembangunan ekonomi, tetapi ironisnya ada kecenderungan umum untuk lebih memerhatikan investasi aset modal atau finansial, material, dan pembangunan fisik daripada aset manusia atau SDM. Dari 16 bab dan 240 pasal dalam

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (termasuk perubahan-perubahannya) hanya ada 1 bab dan 7 pasal yang berkaitan dengan sumber daya manusia, yaitu Bab V tentang Kepegawaian Daerah.

b. Etika dalam Kepemimpinan

Etika adalah perilaku berstandar normatif berupa nilai-nilai moral, norma-norma, dan hal-hal yang baik. Etika difungsikan sebagai penuntun dalam bersikap dan bertindak menjalankan kehidupan menuju ke tingkat keadaan yang lebih baik.

Adapun etika dalam kepemimpinan, yakni:

- 1) menjaga perasaan orang lain;
- 2) memecahkan masalah dengan rendah hati;
- 3) menghindari pemaksaan kehendak, tetapi menghargai pendapat orang lain;
- 4) mengutamakan proses dialogis dalam memecahkan masalah;
- 5) menanggapi suatu masalah dengan cepat dan sesuai dengan keahlian;
- 6) menyadari kesalahan dan berusaha untuk memperbaiki (*improving value*);
- 7) mengedepankan sikap jujur, disiplin, dan dapat dipercaya.

Pada era demokratisasi dan reformasi saat ini perilaku kepemimpinan dalam pemerintahan harus mengarahkan kepada masyarakat luas dengan meningkatkan kepekaan untuk mendengarkan aspirasi yang berkembang, termasuk saran, tanggapan, keluhan, bahkan kritik terhadap penyelenggaraan pemerintahan publik. Secara etis seorang aparatur negara terpanggil untuk melayani kepentingan publik secara adil tanpa membedakan kelompok, golongan suku, agama, serta status sosial. Seorang aparatur harus dapat menjadikan dirinya sebagai panutan tentang kebaikan dan moralitas pemerintahan, terutama berkenaan dengan pelayanan publik.

c. *Gaya Kepemimpinan*

Menurut Siagian, ada tiga macam gaya kepemimpinan yang telah dikenal secara luas, yaitu sebagai berikut.¹⁶

- 1) Demokratis, yaitu gaya kepemimpinan yang mengarah kepada pengambilan keputusan sebagai keputusan bersama dari seluruh anggota sistem sosial yang bersangkutan.
- 2) Otokrasi, yaitu gaya kepemimpinan yang mengarah pada pengambilan keputusan bergantung pada pemimpinnya.
- 3) *Laissez faire*, yaitu gaya kepemimpinan yang menyerahkan pengambilan keputusan kepada tiap-tiap anggota sistem sosial.

Gaya kepemimpinan yang ada dalam suatu kelompok atau masyarakat bergantung pada situasi yang terdapat pada kelompok/masyarakat tersebut. Dalam situasi yang sangat menguntungkan atau sangat tidak menguntungkan gaya kepemimpinan seseorang cenderung bersifat otoriter. Pada situasi ketika hubungan antara anggota dan pemimpinnya atau anggota kelompok, lebih diarahkan pada gaya kepemimpinan demokratis.

C. Nilai-nilai Ekologis Kepemimpinan Administrasi

Di antara faktor penyebab terjadinya krisis multidimensi, masalah yang sangat mendasar terletak pada kelemahan dalam pengembangan “sistem dan proses administrasi publik”. Salah satunya adalah rendahnya komitmen kepemimpinan aparatur negara, berupa penyimpangan terhadap berbagai dimensi nilai yang seharusnya menjadi acuan perilaku individu dan institusi yang berperan dalam penyelenggaraan negara.

Inkonsistensi perilaku individu dan kebijakan menyebabkan nilai dan prinsip pemerintahan yang baik dan sesungguhnya melekat atau merupakan bagian dari karakteristik sistem administrasi negara

16 Sondang P. Siagian, 1999, *Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 208.

menjadi terabaikan atau tidak sepenuhnya mendapatkan perhatian sehingga sistem kelembagaan negara, dunia usaha, dan masyarakat bangsa menjadi rapuh.

1. Dimensi Ekonomi Politik

Pada dimensi ekonomi politik, globalisasi telah mengubah hubungan antara negara (*the state*) dan pasar (*market*). Pembangunan di banyak negara dunia ketiga tidak lagi bersifat *state led development*, tetapi menjadi *market driven development*. Hal ini mendorong teori-teori tentang birokrasi yang merefleksikan *entrepreneurial bureaucracy*.¹⁷

Adapun ciri-ciri *entrepreneurial bureaucracy*, yaitu:

- a. bersifat sensitif dan responsif terhadap peluang baru yang timbul di dalam pasar, khususnya sebagai akibat dari proses globalisasi, liberalisasi, dan regionalisasi perdagangan;
- b. mampu melepaskan diri dari rutinitas kerja yang berkaitan dengan fungsi instrumental birokrasi dan mampu melakukan terobosan (*breakthrough*) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif dalam rangka mengatasi sifat-sifat *inertia*/kelambanan birokrasi;
- c. mempunyai wawasan jauh ke depan (*futuristic*) dan melihat suatu persoalan berkaitan dengan variabel-variabel yang lain (*systemic*);
- d. jeli dan cermat terhadap adanya sumber-sumber potensial, baik yang berasal dari dalam negeri maupun sumber eksternal (*outsourcing*);
- e. memiliki kemampuan mengombinasikan berbagai sumber menjadi *resource mix* yang memiliki efek sinergis yang berproduktivitas tinggi;
- f. memiliki kemampuan untuk memanfaatkan sumber secara optimal dan menggeser pemanfaatan sumber bagi kegiatan yang berproduktivitas tinggi.

17 Tjokrowinoto Moelyarto, 2009, *Restrukturisasi Ekonomi dan Birokrasi*, Yogyakarta: Kreasi Wacana, hlm. 142.

2. Dimensi Sosial Kultural

Dari dimensi sosial kultural, globalisasi mendorong terjadinya arus tenaga kerja yang melintasi batas-batas negara (*cross-border human resource flow*) yang menimbulkan perbenturan budaya. Hal ini mendorong munculnya perusahaan *joint venture*.

Konsekuensi logis dari proses globalisasi ini adalah diperlukannya teori tentang *cross-cultural management* dan *multicultural leadership*. Hal tersebut merupakan salah satu tuntutan sebagai konsekuensi logis dari proses globalisasi ini. Keanekaragaman latar belakang budaya, baik domestik maupun internasional, akan menjadi motor penggerak kreativitas dari organisasi-organisasi multikultural yang timbul sebagai akibat proses globalisasi ini. Teori-teori administrasi yang memfokuskan perhatiannya pada *multi-cultural administration* atau *multi-cultural management* ini belum banyak berkembang.

3. Dimensi Temporal

Dilihat dari dimensi temporal, globalisasi mengakibatkan berkembang pesatnya konfigurasi administrasi publik sehingga ketidakmampuan seorang administrator mengantisipasi perkembangan akan mengakibatkan ketertinggalan dari dinamika perubahan konfigurasi tadi. Oleh karena itu, wawasan *futuristic* merupakan salah satu kualitas yang dituntut oleh proses globalisasi tersebut. Proses administrasi tidak seharusnya dilihat dari perspektif waktu masa sekarang, tetapi harus mengantisipasi proses perubahan yang terjadi pada masa depan. Hal ini mendorong kelahiran teori-teori administrasi publik yang berwawasan jauh ke depan. Salah satu manifestasinya adalah dikembangkannya teori-teori tentang *forward focused organization*.¹⁸

Asumsi yang mendasari adalah perubahan prinsipil yang terjadi memerlukan kepemimpinan yang visioner secara cepat, yang mampu

18 Stephen C. Harper, 2001, *The Forward Focused Organizations: Visionary Thinking and Breakthrough Leadership to Create Your Company's Future*, New York: AMACOM, hlm. 291.

melihat perubahan sebagai peluang dan bukan ancaman, mampu melihat kebutuhan akan perubahan pada saat posisinya dalam dimensi temporal masih berada dalam kekinian, dan mampu menciptakan iklim yang bawahannya dapat menerima perubahan sebagai sesuatu yang wajar. Dengan kata lain, teori ini berpendapat bahwa diperlukan sosok kepemimpinan yang dapat membawa organisasi pada perubahan, yang mampu menciptakan masa depan (*future*) bagi organisasi yang dipimpinnya. Meskipun teori-teori tentang *future focused organization* ini belum sepenuhnya berkembang, hal ini merupakan tuntutan organisasi dalam menyongsong proses globalisasi.

Fungsi birokrasi harus mampu menjembatani antara *civil society* yang merepresentasikan kepentingan khusus dalam masyarakat, dengan *the state* yang merupakan representasi kepentingan umum. Tugas birokrasi adalah menciptakan *enabling social setting* bagi masyarakat sipil agar mereka dapat melakukan pemberdayaan diri (*self-empowering*).

Teori-teori administrasi publik yang konvensional belum mengakomodasikan perkembangan konfiguratif ini. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah proses globalisasi menuntut perubahan *mindset* dan kemampuan, yang oleh Moran dan Riesenberger (2003) disebut sebagai *global competencies*.¹⁹ Menurut Bintoro, ketidakmampuan birokrat dan pilar-pilar pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk memahami konfigurasi baru akan menimbulkan *capacity gap* yang dapat mengakibatkan tiap-tiap pilar menjadi *dysfunctional*.²⁰

19 Robert T. Moran dan John R. Riesenberger, 2002, *The Global Challenge: Building the New Worldwide Enterprise*, London: McGraw Hill Book Company, hlm. 66.

20 Bintoro Tjokroamidjojo, 2006, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 34.

D. Tipologi dan Peran Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan Administrasi Publik

1. Tipologi dan Nilai-nilai Kepemimpinan Berbasis Kearifan Lokal

a. Nilai-nilai Kepemimpinan Lokal Jawa

Di antara nilai-nilai kepemimpinan lokal Jawa adalah *asthabrata*. Orang Jawa menyatakan bahwa seorang pemimpin hendaknya memiliki sifat-sifat seperti yang diperlihatkan oleh benda-benda alam semesta, seperti surya/matahari, candra/bulan, kartika/bintang, mega/awan, pawana/angin, dahana/api, bantala/bumi, samudra/laut. Seorang pemimpin hendaknya memiliki sifat-sifat tersebut:²¹ (1) surya bersifat memberikan kehidupan yang ada di sekitarnya; (2) chandra memberikan suasana yang sejuk menenangkan dan menghanyutkan; (3) kartika memberikan arah kehidupan bagi masyarakat; (4) mega yang gelap bersifat menakutkan, tetapi apabila telah berubah menjadi hujan memberikan kehidupan dan kesejukan; (5) pawana bersifat merata tanpa pandang bulu; (6) dahana bersifat adil, tegak lurus, dan akan membakar tanpa pandang bulu; (7) bantala bersifat kukuh, merupakan sumber kehidupan, dari bumilah diperoleh segala keperluan kehidupan manusia, sekaligus sebagai purifikasi terhadap kotoran yang diperbuat oleh manusia dan makhluk lain; serta (8) samudra yang bersifat momot, mampu menampung apa saja tanpa pilih-pilih sekaligus sebagai pemurnian kembali limbah apa pun jua. Pandangan ini yang disebut *asthabrata*. Seorang pemimpin hendaknya memiliki sifat-sifat tersebut.

b. Nilai-nilai Kepemimpinan Lokal Sunda

Masalah kepemimpinan terungkap dalam naskah Sunda abad ke-16 sebagaimana disebutkan dalam naskah *Sanghyang Siksakandang*

21 J.S. Yasasusastra, 2011, *Asta Brata: 8 Unsur Alam Symbol Kepemimpinan*, Yogyakarta: Pustaka Mahardika, hlm. 33-39.

Karesian (SSK), *Fragmen Carita Parahiyangan* (FCP), *Amanat Galunggung* (AG), dan *Sanghyang Hayu* (SH). Naskah-naskah tersebut berupa daun lontar, beraksara serta berbahasa Sunda *buhun* (kuno) yang kurang dikenali dan dipahami lagi oleh sebagian masyarakat pada masa kini.

Seorang pemimpin menurut naskah SSK harus menjiwai konsep 'tiga rahasia' sebagai peneguh alam buana agar berhasil mencapai kejayaan atau lebih dikenal dengan konsep *Tri Tangtu Dibwana* yang dikemas dalam konsep *trigeuing* (tiga peringatan), yakni sebagai *prabu*, *hulun*, *palanka* (pemimpin, abdi negara) atau lebih spesifik *parigeiung*, *geuing*, *upageuing* (pemimpin, sandang, papan). Adapun yang tertulis dalam naskah SH, ketiga rahasia tersebut dibagi menjadi lima bagian sehingga jumlahnya menjadi lima belas karakter yang harus mendarah daging dalam diri pemimpin, yaitu:

- 1) *budi* (bijak)-*guna* (arif)-*pradana* (saleh/utama/mulya);
- 2) *kaya* (sehat)-*wak* (bersabda)-*cita* (hati);
- 3) *pratiwi* (membumi)-*akasa* (angkasa)-*antara* (madya);
- 4) *mata* (penglihatan)-*tutuk* (ucapan)-*talinga* (pendengaran);
- 5) *bayu* (ucapan/angin)-*sabda* (iktikad/perbuatan)-*hedap* (kalbu/pikiran).

Seorang pemimpin dalam naskah ini juga harus berpegang teguh pada prinsip *astaguna* (delapan kearifan), yaitu *animan* (lemah lembut, santun); *ahiman* (tegas); *mahiman* (cerdas, berwawasan luas); *lagiman* (terampil, cekatan); *prapti* (tepat sasaran); *prakamya* (ulet dan tekun); *isitwa* (jujur, benar); *wasitwa* (terbuka).

Salah satu prasyarat untuk menjadi pemimpin yang sempurna, sebelum seseorang menjadi pimpinan adalah mampu menjadi seorang abdi yang setia (*satya dikahulanan*), yakni tidak pernah mengeluh, tidak mudah kecewa, tidak sulit diperintah, tidak pernah iri dengki, tidak pernah goyah kesetiannya, tidak pernah melanggar pantangan, tidak mencelakakan sesama (*Mulah luhya*, *Mulah kuciwa*, *Mulah ngontong dipiwarang*, *Mulah nyetnyot tineung urang*, *deungdeungeun sakahulunan*). Di samping itu, sebagai seorang abdi, ia juga harus memiliki kepribadian *opat* larangan (empat larangan),

yaitu tidak mudah tersinggung, merajuk, menggerutu, menyerah (*mulah babarian, mulah pundungan, mulah kukulutus, mulah humandeouar*).

Pemimpin yang legendaris menurut SSK adalah pemimpin yang memiliki sepuluh cara memberi perintah yang baik, yang mampu menenangkan hati. Berdasarkan SSK, seorang pemimpin digelar sebagai tokoh, jika dalam pribadinya sudah melekat karakter kepemimpinan yang disebut *pangimbuhing twah* atau pelengkap untuk mempunyai tuah/karisma/pamor.

Seorang pemimpin yang baik harus memiliki sikap positif, mampu berpantang/menjauhi kesalahan yang negatif agar kepemimpinannya berkarisma sehingga akan mampu mewujudkan pemimpin sebagai 'Master' yang melegenda.

Konsep kepemimpinan Sunda menurut SSK, FCP, SH, AG setidaknya harus mampu berperan sebagai *leader*, manajer, entertainer, entrepreneur, *commander*, *designer*, *father*, *servicer*, dan *teacher*. Kesembilan kriteria tersebut selayaknya bisa diwujudkan dan dicerminkan dalam diri dan sikap seorang pemimpin dan kepemimpinannya menuju pemimpin ideal. Apabila seseorang telah memiliki kesembilan kriteria tersebut, ia akan menjelma sebagai *Master Leadership* atau 'tokoh' yang legendaris, yang namanya harum mewangi sebagaimana gelar raja-raja di Sunda-Galuh dan Pajajaran yang lebih dikenal sebagai "Prabu Siliwangi", yakni seorang raja yang dicintai, dikagumi, dan disegani masyarakatnya, serta mampu memberdayakan dan menyejahterakan masyarakat.

c. *Tipologi Kepemimpinan Lokal yang Efektif*

Dalam upaya mewujudkan kepemimpinan yang efektif, kepemimpinan harus dijalankan sesuai dengan perannya. Nawawi²² menyatakan peran kepemimpinan berhubungan langsung dengan situasi sosial dalam kehidupan kelompok masing-masing yang

22 Hadari Nawawi dkk., 2004, *Kepemimpinan yang Efektif*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 74.

mengisyaratkan bahwa setiap pemimpin berada di dalam, bukan berada di luar situasi itu. Pemimpin harus berusaha agar menjadi bagian dalam situasi sosial kelompok atau organisasinya. Peran kepemimpinan menurut Nawawi memiliki dua dimensi, yaitu: (1) dimensi yang berhubungan dengan tingkat kemampuan mengarahkan dalam tindakan atau aktivitas pemimpin, yang terlihat pada tanggapan orang-orang yang dipimpinnya; (2) dimensi yang berkenaan dengan tingkat dukungan atau keterlibatan orang-orang yang dipimpin dalam melaksanakan tugas-tugas pokok kelompok atau organisasi, yang dijabarkan dan dimanifestasikan melalui keputusan dan kebijakan pemimpin.

Menurut Nawawi, secara operasional, kedua dimensi dapat dibedakan lima peran pokok kepemimpinan, yaitu sebagai berikut.²³

- 1) Instruktif, pemimpin berperan sebagai komunikator yang menentukan isi perintah, cara mengerjakan perintah, waktu memulai, melaksanakan dan melaporkan hasilnya, dan tempat mengerjakan perintah agar keputusan dapat diwujudkan secara efektif.
- 2) Konsultatif. Pemimpin dapat menggunakan peran konsultatif sebagai komunikasi dua arah. Hal tersebut digunakan ketika pemimpin dalam usaha menetapkan keputusan yang memerlukan bahan pertimbangan dan berkonsultasi dengan orang-orang yang dipimpinnya.
- 3) Partisipasi, yaitu berusaha mengaktifkan orang-orang yang dipimpinnya, baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam pelaksanaannya. Setiap anggota kelompok memperoleh kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam melaksanakan kegiatan yang dijabarkan dari tugas-tugas pokok sesuai dengan posisi masing-masing.
- 4) Delegasi, yaitu memberikan pelimpahan wewenang membuat atau menetapkan keputusan. Peran delegasi sebenarnya adalah

23 *Op. Cit.*, hlm. 77.

kepercayaan seorang pemimpin kepada orang yang diberi kepercayaan untuk pelimpahan wewenang dengan melaksanakannya secara bertanggung jawab. Peran pendelegasian ini harus diwujudkan karena kemajuan dan perkembangan kelompok tidak mungkin diwujudkan oleh seorang pemimpin seorang diri.

- 5) Pengendalian, yaitu kepemimpinan yang efektif harus mampu mengatur aktivitas anggotanya secara terarah dan dalam koordinasi yang efektif sehingga memungkinkan tercapainya tujuan bersama secara maksimal. Dalam melaksanakan peran pengendalian, pemimpin dapat melakukan kegiatan bimbingan, pengarahan, koordinasi, dan pengawasan.

2. Peran Kepemimpinan dalam Pembangunan

a. Peran Kepemimpinan Masyarakat

Seorang pemimpin harus dapat melakukan sesuatu bagi anggotanya sesuai dengan jenis kelompok yang dipimpinnya. Ada beberapa hal yang perlu dilakukan oleh pemimpin untuk dapat mendinamiskan kelompok, yaitu:²⁴ (1) mengidentifikasi dan menganalisis kelompok beserta tujuannya; (2) membangun struktur kelompok; (3) inisiatif; (4) usaha pencapaian tujuan; (5) mempermudah komunikasi dalam kelompok; (6) mempersatukan anggota kelompok; (7) mengimplementasikan filosofi.

b. Peran Kepemimpinan Kelompok

Para ahli mengemukakan bahwa peranan yang perlu ditampilkan dalam kepemimpinan administrasi adalah: (1) mencetuskan ide atau sebagai seorang kepala; (2) memberi informasi; (3) sebagai seorang perencana; (4) memberi sugesti; (5) mengaktifkan anggota; (6) mengawasi kegiatan; (7) memberi semangat untuk mencapai tujuan; (8) sebagai katalisator; (9) mewakili kelompok; (10) memberi tanggung jawab; (11) menciptakan rasa aman; (12)

24 *Loc. Cit.*, M. Slamet, 2002, *Teori dan Praktek...*, hlm. 34.

sebagai ahli dalam bidang yang dipimpinnya.²⁵

Sebagai pemimpin kelompok, seseorang harus berperan mendorong anggota beraktivitas sambil memberi sugesti dan semangat agar tujuan dapat tercapai. Semua masukan yang datang dari luar, baik berupa ide atau gagasan, tekanan maupun berupa materi, harus diproses di bawah koordinasi pemimpin. Untuk itu, pemimpin perlu berperan sebagai: (1) penggerak (aktivator); (2) pengawas; (3) martir; (4) pemberi semangat/kegembiraan; (5) pemberi tanggung jawab kepada anggota.

Menurut Covey, ada tiga peran pemimpin dalam kelompok/ organisasi dan administrasi, antara lain:²⁶ (1) *pathfinding* (pencarian alur), mengandung sistem nilai dan visi dengan kebutuhan pelanggan melalui suatu perencanaan strategis yang disebut *the strategic pathway* (jalur strategi); (2) *aligning* (penyelarasan), upaya memastikan bahwa struktur, sistem, dan operasional organisasi memberi dukungan pada pencapaian visi dan misi dalam memenuhi kebutuhan pelanggan dan pemegang saham lain yang terlibat; (3) *empowerment* (pemberdayaan), semangat yang digerakkan dalam diri orang-orang yang mengungkapkan bakat, kecerdikan dan kreativitas laten, untuk mampu mengerjakan apa pun dan konsisten dengan prinsip-prinsip yang disepakati untuk mencapai nilai, visi dan misi bersama dalam melayani kebutuhan pelanggan dan pemegang saham lain yang terlibat.

Peranan pemimpin kelompok yang sangat perlu dilaksanakan oleh seorang pemimpin kelompok, yaitu:²⁷ (1) membantu kelompok dalam mencapai tujuannya; (2) memungkinkan para anggota memenuhi kebutuhan; (3) mewujudkan nilai kelompok; (4) merupakan pilihan para anggota kelompok untuk mewakili pendapat

25 *Loc. Cit.*, P. Ginting, 1991, *Pemimpin dan...*, hlm. 26-27.

26 Kris Yuliani. H., 2002, *Penilaian Anggota Terhadap Gaya Kepemimpinan dan Dinamika Kelompok (Skripsi Sarjana Pertanian)*, Bogor: Institut Pertanian Bogor, Fakultas Pertanian: Bogor, hlm. 6.

27 U. Sulaksana, 2007, *Integrated Marketing Communications*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 7.

mereka dalam interaksi dengan pemimpin kelompok lain; (5) menjadi fasilitator yang dapat menyelesaikan konflik kelompok.

c. Peran Kepemimpinan Penentu Arah, Wakil, Komunikator, dan Integrator

Menurut Sondang, ada lima peran kepemimpinan yang dibahas secara singkat, yaitu sebagai berikut:²⁸ (1) pimpinan selaku penentu arah yang akan ditempuh dalam usaha pencapaian tujuan; (2) wakil dan juru bicara organisasi dalam hubungan dengan pihak-pihak di luar organisasi; (3) pimpinan selaku komunikator yang efektif; (4) mediator yang andal, khususnya dalam hubungan ke dalam, terutama dalam menangani situasi konflik; (5) pimpinan selaku integrator yang efektif, rasional, objektif, dan netral.

Pada hakikatnya peranan pemimpin perlu disesuaikan dengan ciri khas dari kelompok atau komunitas. Peranan pemimpin pada kelompok swadaya masyarakat miskin kota, yaitu: (1) memotivasi anggota dalam berusaha; (2) menjadi penghubung dengan pihak P2KP; (3) membantu mengembangkan keterampilan anggota; (4) menjaga kekompakan kelompok; (5) mengembangkan wawasan anggota; (6) membantu anggota memasarkan hasil produksi; (7) menjadi penghubung dengan pihak lain untuk kelancaran; (8) menjabarkan ide-ide pengembangan usaha.

3. Hubungan Kearifan Lokal dengan Peran Kepemimpinan Pembangunan Publik

Kearifan lokal merupakan spirit lokal genius yang disepadankan maknanya dengan pengetahuan, kecerdikan, kepandaian, keberilmuan, dan kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan dan berkenaan dengan penyelesaian masalah yang relatif pelik dan rumit.

Pemimpin perlu mendalami kearifan lokal sehingga kepemimpinannya memiliki karakter. Kearifan yang diajarkan dan diolah akan menghasilkan seorang pemimpin yang berkarakter dan pada akhirnya memiliki kepemimpinan dengan hati nurani.

28 *Loc. Cit.*, Sondang, 1999, *Organisasi Kepemimpinan...*, hlm. 47-48.

Memimpin itu harus dengan hati nurani, bukan hanya mengandalkan kecerdasan. Pemimpin juga harus mampu melihat permasalahan dari berbagai sudut, kemudian memutuskan dengan hati nurani. Seorang pemimpin harus seperti tanah, yang tetap memberikan pertumbuhan meskipun diinjak-injak.

Dengan demikian, sebuah negara akan maju dan berkembang bergantung pada para pemimpinnya. Sebaliknya, sebuah negeri disebut gagal juga sangat dipengaruhi oleh pimpinannya. Sudah banyak contoh, negeri makmur dan sentosa akibat dipimpin oleh pimpinan yang mampu memimpin rakyatnya secara baik, sementara sebuah negeri bisa hancur berantakan ketika pimpinannya tidak mampu mengelola atau *me-manage* negerinya.

Seorang pemimpin adalah panutan dan segala-galanya bagi sebuah komunitas atau masyarakat di Indonesia. Pemimpin yang cepat atau lambat, kepemimpinannya akan membawa pada kemaslahatan atau kebaikan. Kuncinya adalah satunya pikiran, perkataan, dan perbuatan pada diri para sang pemimpin.²⁹

Esensi kepemimpinan bagi pemimpin tingkat nasional adalah adanya suatu komitmen yang kuat dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI 1945, yakni adanya kemampuan dan kemauan untuk menyelaraskan perilaku dan kepentingan pribadi dengan kebutuhan prioritas yang mampu mengedepankan kepentingan negara daripada kepentingan pribadi atau golongan. Komitmen yang kuat tidak hanya sebagai pemimpin yang biasa, tetapi merupakan pemimpin yang berkarakter. Karakter yang paling cocok untuk kepemimpinan nasional Indonesia adalah yang sesuai dengan nilai-nilai luhur kebangsaan. Satu-satunya nilai-nilai luhur kebangsaan yang sudah ada dan terumuskan sesuai dengan cita-cita tujuan bangsa Indonesia adalah Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika.³⁰

29 Faisal Affif, 2011, "Diaspora Kepemimpinan Nasional", Jakarta, 20 Desember.

30 Bambang Pranowo, 2013, *Kuliah Identitas Nasional*, Jakarta: Lemhannas RI, hlm. 9.

BAB 10

STRATEGI PENGEMBANGAN EKOLOGI ADMINISTRASI PUBLIK

Administrasi publik merupakan proses administrasi dalam lingkup publik (kepentingan orang banyak), yaitu sumber daya dan personel publik diorganisasi dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Ada pula yang mempersepsikan administrasi publik sebagai administrasi dari publik, oleh publik, dan untuk publik. Administrasi dari publik artinya pemerintah sebagai agen tunggal yang berkuasa mengatur masyarakat. Administrasi untuk publik, artinya pemerintah mengemban misi untuk melayani masyarakat. Adapun administrasi oleh publik, artinya pemerintah sebagai fasilitator, sedangkan masyarakat mengatur kehidupannya sendiri.

Administrasi publik juga dapat dilihat dari kategori politik, legal/hukum, manajerial, dan mata pencaharian. Dalam politik,

administrasi publik adalah “semua yang dikerjakan pemerintah”, baik secara langsung maupun tidak langsung. Berdasarkan kategori hukum, administrasi publik adalah penerapan hukum, sebagai regulasi bahwa pihak yang dirugikan harus tunduk dan menaatinya. Dari segi manajerial, administrasi publik hanya meliputi kegiatan eksekutif pemerintahan. Dari segi mata pencaharian, administrasi publik merupakan suatu bentuk profesi di sektor publik.

A. Konsep Dasar Strategi Pengembangan Ekologi Administrasi Publik

1. Pengertian Strategi Pengembangan

Istilah strategi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *strategia* yang diartikan sebagai *the art of the general* atau seni seorang panglima yang biasanya digunakan dalam peperangan. Karl von Clausewitz berpendapat bahwa pengertian strategi adalah pengetahuan tentang penggunaan pertempuran untuk memenangkan peperangan.¹

Pada abad modern ini, penggunaan istilah strategi tidak lagi terbatas pada konsep atau seni seorang panglima dalam peperangan, tetapi sudah digunakan secara luas hampir dalam semua bidang ilmu. Dalam pengertian umum, strategi adalah cara untuk mendapat kemenangan atau pencapaian tujuan.

Menurut Stephanie K. Marrus, strategi adalah proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi, disertai penyusunan suatu cara atau upaya mencapai tujuan tersebut.²

Menurut Hamel dan Prahalad, strategi adalah tindakan yang bersifat *incremental* (senantiasa meningkat) dan terus-menerus, serta

1 Mito Rahayu, 2007, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: Grasindo, hlm. 83.

2 Husein Umar, 2001, *Strategic Management in Action*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 21.

dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang hal-hal yang diharapkan oleh para pelanggan pada masa depan.³

Dengan demikian, strategi hampir dimulai dari hal-hal yang terjadi dan bukan dimulai dari hal-hal yang terjadi. Terjadinya kecepatan inovasi pasar yang baru dan perubahan pola konsumen memerlukan kompetensi inti. Perusahaan perlu mencari kompetensi inti dalam bisnis yang dilakukan.

Strategi adalah seni memadukan atau menginteraksikan antarfaktor kunci keberhasilan agar terjadi sinergi dalam mencapai tujuan. Strategi merupakan sarana untuk mencapai tujuan. Manfaat strategi adalah mengoptimalkan sumber daya unggulan dalam memaksimalkan pencapaian sasaran kinerja.⁴

Barney mengemukakan definisi kerja strategi adalah pola alokasi sumber daya yang memungkinkan organisasi memelihara bahkan meningkatkan kinerjanya.⁵ Strategi yang baik adalah strategi yang menetralkan ancaman/tantangan, dan merebut peluang yang ada dengan memanfaatkan kekuatan yang tersedia serta meniadakan atau memperbaiki kelemahan yang masih ada.

Secara konseptual, strategi pengembangan dalam konteks ekologi administrasi publik bertujuan untuk melakukan analisis terhadap kondisi lingkungan ekologi administrasi publik, baik internal yang meliputi kelemahan dan kekuatan maupun kondisi lingkungan eksternal, yaitu peluang dan ancaman yang akan dihadapi, kemudian diambil alternatif untuk menentukan strategi yang harus dilakukan.

2. Penentuan Alternatif Strategi

Glueck dkk. mengemukakan empat strategi utama yang

3 *Op. Cit.*, Husein Umar, 2001, *Strategic Management...*, hlm. 22.

4 LANRI, 2008, *Membangun Pemerintahan yang Baik*, Modul Diklatpim III, Jakarta: LAN-RI, hlm. 42.

5 *Op. Cit.*, hlm. 44.

dilakukan setelah menganalisis proses kondisi lingkungan internal dan eksternal, yaitu sebagai berikut.⁶

- a. *Stability strategy*. Industri yang menggunakan strategi stabilitas dapat melanjutkan strategi yang sebelumnya dapat dikerjakan. Keputusan strategi utama difokuskan pada penambahan perbaikan terhadap pelaksanaan fungsinya karena industri atau perusahaan telah berhasil dalam taraf kedewasaan, lingkungan relatif stabil, tidak terlalu berisiko.
- b. *Retrenchment strategy*. Strategi pengurangan pada umumnya digunakan untuk mengurangi produk pasar, alasannya karena industri atau perusahaan tidak berjalan dengan baik, lingkungan semakin mengancam, mendapat tekanan dari konsumen sehingga peluang tidak dimanfaatkan dengan baik.
- c. *Growth strategy*. Strategi pertumbuhan banyak dipertimbangkan untuk dapat diterapkan pada industri dengan pertimbangan bahwa keberhasilan industri adalah terus berkembang. Strategi pertumbuhan melalui ekspansi dengan memperluas daerah pemasaran dan penjualan produk berupa diversifikasi produk.
- d. *Combination strategy*. Strategi ini tepat digunakan apabila industri banyak menghadapi perubahan lingkungan dengan kecepatan yang tidak sama, tidak mempunyai potensi masa depan yang sama serta mempunyai arus kas negatif.

Dimensi pemerintahan dapat dikaji berdasarkan salah satu teori dari Aristoteles, yaitu teori organisme. Asumsi teori ini menyatakan bahwa negara atau pemerintahan adalah kodrat dan merupakan satu organisme yang memiliki kehidupan tersendiri. Dalam bukunya, *Politics*, Aristoteles menyatakan bahwa negara adalah satu masyarakat paguyuban (perkumpulan) yang paling tinggi di atas masyarakat paguyuban lainnya. Negara bersifat kodrat dan memiliki semua sifat organisme yang terdapat pada makhluk hidup.⁷

6 *Loc. Cit.*, LANRI, 2008, *Membangun Pemerintahan...*, hlm. 62.

7 Soedjiran Resosoedarmo, dkk., 1985, *Pengantar Ekologi*, Bandung: Remadja Rosdakarya, hlm. 311.

Dengan demikian, esensi makna dari strategi pengembangan ekologi administrasi publik adalah serangkaian proses yang terorganisasi dari suatu aktivitas publik atau kenegaraan yang bertujuan memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan, terutama dalam bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.

B. Perkembangan Administrasi Publik

Administrasi publik sudah ada sejak pembagian status antara pemerintah dan yang diperintah. Hal ini karena dalam proses memerintah dan melayani masyarakat dibutuhkan sistem administrasi atau manajemen yang kompleks.

Literatur kuno administrasi negara dapat dilihat dalam buku pemikiran Confucius, Plato, Machiavelli, De Montesquieu, Roessau, Bonnin, Hegel, Vievin, dan John Stuart Mill. Semua literatur tersebut telah membuktikan bahwa administrasi publik sudah sering dibicarakan sebelum berdirinya administrasi publik yang diprakarsai oleh Woodrow Wilson.

Ilmu administrasi negara dipengaruhi oleh berbagai studi, misalnya dalam pengambilan keputusan, ilmu administrasi memanfaatkan teknologi komputer. Ilmu politik menyumbangkan pendapat bahwa administrasi publik sebagai medan politik yang melibatkan kelompok kepentingan terlibat dalam pemilihan kebijakan. Pengaruh sosiologi dapat dilihat dari teori birokrasi, sistem, perubahan sosial, kelas, kekuasaan, dan masyarakat ke dalam administrasi publik. Ilmu ekonomi berperan dalam pemikiran pengelolaan secara efektif dan efisien. Psikologi sosial juga ikut menyumbangkan mengenai produksi kerja. Sejarah merumuskan metode studi kasus untuk pengambilan keputusan, reorganisasi pemerintahan, dan anggaran. Selain bidang studi tersebut, administrasi publik juga sangat dipengaruhi ilmu perbandingan administrasi dan globalisasi, serta teknologi, teknik, dan spesialisasi baru.

Perkembangan administrasi publik menurut Stillman menjadi sebagai berikut.⁸

1. *No-state*: berkembang sekitar tahun 1980-an ketika peran administrator hanya sebagai formalitas dalam pemerintahan, dan pemerintah lebih mengutamakan kebebasan individu.
2. *Bold-state*: menempatkan negara dalam mempromosikan dan menjaga kehidupan publik. Pada model ini, administrator diangkat berdasarkan spesialisasi.
3. *Pre-state*: berpendapat di antara *No-state model* dan *Blod-state*. Model ini menetapkan bahwa kebijakan seharusnya dipengaruhi oleh pemerintah dan rakyat. Namun, model ini belum memiliki metode standar dan teknik yang tepat.
4. *Pro-state* muncul setelah Perang Dunia II, lebih memercayai teknologi dan penemuan ilmiah untuk diterapkan pada administrasi publik. Pada model ini, administrator berperan sebagai penuntun. Namun, model ini pun menuai banyak kritikan karena dianggap terlalu mekanistik dan positivistik, buta terhadap dimensi intuitif, cenderung merendahkan derajat pemerintah (dehumanisasi), dan sangat bersifat instrumental.

C. Dimensi Strategi Administrasi Publik

Perbaikan dalam dimensi-dimensi strategis administrasi publik harus didasarkan pada masalah, kondisi, dan situasi real masyarakat Indonesia. Perbaikan hanya dimungkinkan melalui penelitian bidang administrasi publik yang didukung oleh para elite ataupun birokrat. Nicholas Henry menyatakan bahwa ada enam dimensi strategis yang dibicarakan dalam administrasi publik, yaitu sebagai berikut.⁹

1. Dimensi Strategi Kebijakan

Dimensi “kebijakan” (respons secara benar terhadap kebutuhan

8 *Loc. Cit.*, Armajani, 1997, *Breaking Through...*, hlm. 661.

9 *Loc. Cit.*, Henry, 1995, *Administrasi Negara...*, hlm. 224-226.

masyarakat dalam membuat kebijakan). Dimensi kebijakan sangat berkaitan dengan keputusan yang akan dikerjakan dengan hal-hal yang harus dikerjakan berdasarkan masalah, kebutuhan, atau aspirasi tertentu.

Kebijakan merupakan keputusan dan bersifat hierarkis mulai dari tingkat yang paling tinggi sampai dengan paling bawah,¹⁰ sedangkan kebijakan publik merupakan pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintahan.

Secara umum, bentuk kebijakan ada empat, yaitu "regulator" yang mengatur perilaku orang, "redistributif" kekayaan yang ada, "distributif" atas sumber daya, dan "constituent" untuk melindungi negara.

Menurut J.Q. Wilson, tipe kebijakan terdiri atas (a) *majoritarian* yang mendistribusikan biaya dan menerima keuntungan seseorang atau kelompok tertentu yang membebani masyarakat dengan subsidi sehingga kenikmatan hanya dinikmati beberapa orang; (b) *entrepreneurial* memberi biaya pada sekelompok orang, tetapi keuntungan dinikmati bersama; (c) *interest group* yang mengusahakan biaya/keuntungan pada sekelompok orang saja.¹¹

Paradigma kebijakan publik sering mengalami pergeseran. Di negara berkembang, ada dua paradigma yang terkenal, yaitu *society-centered models* (*social class analysis* bahwa kebijakan merupakan usaha kelas, "pluralisme" yang mengatakan bahwa kebijakan merupakan hasil konflik dan *public choice* yang berpendapat bahwa kelompok mencari kepentingan dengan memanfaatkan sumber daya publik) dan *state-centered models* (*rational actor* bahwa aktor adalah pemilih rasional yang menentukan kebijakan, *bureaucratic politics* yang mengungkapkan bahwa struktur negara adalah arena elite

10 Jay M. Shafritz dan E.W. Russell, 1997, *Introducing Public Administration*, New York: Longman, hlm. 541.

11 James Q. Wilson, 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, US: BasicBooks a Division of Harper Collins Publishers, hlm. 122.

memenangkan kepentingan, dan *state interests* yang menyebutkan bahwa negara memiliki kepentingan sendiri dan selalu berusaha menjaga keutuhannya).

Kebijakan publik mempunyai prinsip, seperti tahap-tahap kebijakan, analisis kebijakan, implementasi kebijakan, dan monitoring dan evaluasi kebijakan. Tahap-tahap kebijakan terdiri atas penetapan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Prinsip-prinsip kebijakan publik, yaitu sebagai berikut.

- a. Prinsip analisis kebijakan dibedakan menjadi identifikasi masalah, yaitu masalah harus sesuai dengan data dan metode yang telah disepakati. Pada tahap ini diharapkan adanya gambaran masalah yang dihadapi.
- b. Identifikasi alternatif, yaitu aspek teoretis dan praksis harus menjadi acuan untuk membuat alternatif kebijakan.
- c. Seleksi alternatif, di sini perencana menyeleksi alternatif pilihan secara selektif dan rasional dengan tiga tahapan, yaitu menyepakati kriteria alternatif, penentuan alternatif terbaik, dan pengusulan alternatif terbaik.
- d. Implementasi kebijakan yang berkaitan dengan realisasi program.

Dalam membuat kebijakan, terdapat isu tentang etika kebijakan karena kadang-kadang terdapat kepentingan yang masuk dalam pembuatan kebijakan, isu pragmatis, yaitu dengan munculnya paradigma baru dalam kebijakan publik, isu kualitas, efektivitas dan kapasitas kebijakan, dan isu kepalsuan kebijakan yang muncul karena perumus kebijakan memiliki motif khusus dalam merumuskan kebijakan.

2. Dimensi Strategi Organisasi

Menurut Shafritz dan Russel, organisasi merupakan kelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Pengelompokan ini berdasarkan prinsip pembagian kerja, peranan dan fungsi, hubungan, prosedur, aturan, standar kerja, tanggung jawab, dan otoritas tertentu. Wujud pengelompokan dapat dilihat

melalui struktur dan hierarki.¹² Organisasi memiliki desain struktur, yaitu proses yang berkaitan dengan cara melakukan aktivitas organisasi dalam bentuk struktur agar mempermudah manajer mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Hal yang dikembangkan dalam desain organisasi adalah hierarki dari tujuan organisasi, konsep pembagian kerja, dan sistem koordinasi dan kontrol. Dimensi organisasi berisi tentang siapa yang harus mengimplementasikan kebijakan. Dimensi ini menekankan pada pembagian tugas, kompetensi individu dalam melaksanakan tugas, dan keseimbangan otoritas dengan kemampuan pengerjaan tugas. Selain itu, ada pula aspek gejala “parkinson”, yaitu pimpinan terus mengangkat seseorang sebagai lambang kekuasaan dan kepemilikannya dengan tetap memerhatikan aspek penilaian efektivitasnya bagi publik.

Teori organisasi selalu mengalami perubahan paradigma. Paradigma *pertama*, merancang organisasi untuk mencapai efisiensi dengan sistem otoritas dan menekankan spesialisasi, sentralisasi, dan formalitas. Namun, paradigma ini dikritik karena kurang manusiawi. Paradigma *kedua*, menempatkan manusia sebagai makhluk sosial dan ingin bekerja dengan suasana menyenangkan. Dengan demikian, peran kebutuhan sosial dan kondisi lingkungan kerja penting dalam bekerja. Paradigma *ketiga* memandang organisasi sebagai sistem yang saling ketergantungan dengan lingkungan, keterbukaan pada lingkungan, keseluruhan bagian dari lingkungan, sifat rasionalitas dan objektif, serta kelompok kerja yang kohesif. Organisasi sebagai *mechanic system* dan *organic system*. Paradigma *keempat* berpendapat bahwa organisasi sebaiknya membentuk pasangan unit kerja (mengembangkan *network* dengan organisasi lain). Organisasi seharusnya mempunyai anggota yang emansipatif, mandiri, dan diberdayakan untuk mengelola organisasinya. Perubahan paradigma ini juga dipengaruhi oleh teori birokrasi Max Weber, dan baru-baru ini (1993) muncul paradigma *reinventing government/postbureaucratic* yang lebih memberdayakan organisasi.

12 Jay M. Shafritz dan E.W. Russell, 1997, *Introducing Public Administration*, New York: Longman, hlm. 433.

Pola interaksi antaranggota organisasi ditunjukkan melalui struktur organisasi yang dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu (a) bentuk birokratik/mekanistik yang mempunyai pembagian departemen fungsional, fungsi lini dan staf, hierarki otoritas, rentang kendali, bentuk datar atau piramidal/tinggi, dan berlaku aturan birokratis. (b) bentuk *linking-pin* yang memungkinkan semua anggota dapat berpartisipasi dalam semua tingkatan; (c) bentuk proyek yang bersifat fleksibel dan tidak permanen.

Desain organisasi berkaitan dengan sistem konfigurasi antar-elemen yang berhubungan dengan struktur organisasi. Struktur organisasi dibagi menjadi lima bagian. *Pertama*, “struktur sederhana” yang dipakai untuk organisasi yang memiliki kompleksitas dan formalitas rendah dan otoritas terpusat. Struktur ini dipakai untuk organisasi yang dalam masa pertumbuhan dengan lingkungan yang dinamis dan sederhana. *Kedua*, “struktur birokrasi mesin” dipakai jika spesialisasi, formalisasi, dan sentralisasinya tinggi. Desain ini diberlakukan untuk organisasi besar dengan lingkungan yang stabil dan mudah dikenal dalam menerapkan teknologi standar.

Ketiga, “struktur birokrasi profesional” yang menggabungkan standardisasi dan desentralisasi karena tugas yang dijalankan menuntut standardisasi tinggi sekaligus kekuasaan yang luas. *Keempat*, “struktur divisi”, yaitu kekuasaan struktur dipimpin *middle management* yang berfungsi sebagai unit otonom yang memegang kendali. Desain ini dipakai untuk organisasi dengan strategi diversifikasi produk/pasar. *Kelima*, “struktur adhocracy” yang digunakan saat diferensiasi horizontal tinggi, sedangkan diferensiasi vertikal rendah, tingkat formalitas rendah, kebutuhan fleksibilitas dan responsivitas tinggi, serta pengambilan keputusan yang bersifat desentralis.

Desain struktur organisasi dapat dilakukan dengan *top-down* dan *bottom-up*. Jika *top-down*, tujuan umum dijabarkan menjadi tujuan khusus, kemudian membentuk departemen, lalu disusun, dianalisis, dan ditetapkan secara formal. Jika *bottom-up*, proses dasar ditetapkan dahulu, kemudian menentukan teknologi pokok yang akan dipakai.

Efektivitas organisasi menggambarkan keberhasilan dalam mencapai tujuan. Efektivitas organisasi dapat diukur melalui

pendekatan *goal-attainment* yang fokus pada hasil, memiliki batas waktu pencapaian yang jelas dan terukur, pendekatan “sistem” yang mengukur tersedianya sumber daya yang dibutuhkan, memelihara internal dan berinteraksi dengan luar, serta pendekatan *strategic-costituencies* yang mengukur tingkat kepuasan dari para konstituen kunci.

3. Dimensi Strategi Manajemen

Dimensi manajemen berkaitan dengan cara melaksanakan hal-hal yang telah diputuskan melalui prinsip manajemen. Manajemen merupakan proses pencapaian hasil melalui orang lain, sedangkan manajemen publik berarti manajemen instansi pemerintah.

Paradigma manajemen publik mengalami tiga kali pergeseran. *Pertama*, manajemen normatif, yaitu manajemen sebagai proses penyelesaian tugas atau pencapaian tujuan. Dalam manajemen normatif terdapat fungsi PoSDCoRB. Manajemen normatif terdiri atas tiga model, yaitu model tradisional, *human relations*, dan *human resources*. *Kedua*, manajemen deskriptif, yaitu fungsi manajemen terdiri atas kegiatan personal, interaktif, administratif, dan teknis. *Ketiga*, manajemen publik yang berasal dari manajemen normatif. Perkembangan paradigma ini mengikuti pergeseran paradigma administrasi publik dan dengan model *policy analysis*, *financial management*, *human resource management*, *information management*, dan *external relation* (PAFHRIER).

Fungsi manajemen dibagi menjadi fungsi manajemen kebijakan, manajemen SDM, manajemen keuangan, manajemen informasi, dan fungsi manajemen hubungan luar. Dalam fungsi manajemen kebijakan, manajer publik harus mendorong agar kebijakan yang diusulkan dapat menyangkut aspek teknis dan aspek politis sehingga diterima masyarakat. Pada fungsi manajemen SDM, manajer publik perlu memerhatikan jumlah, jenis, kualitas, distribusi, dan utilisasi SDM yang bekerja pada organisasi. Hal ini biasanya diatur oleh bagian personalia. Dalam fungsi manajemen keuangan, tugas manajer publik adalah mencari dana, merencanakan dan mengalokasikannya sesuai dengan kebutuhan yang ada secara optimal dan sesuai rencana. Pada fungsi manajemen informasi, data yang diperoleh akan sangat

bermanfaat bagi pengambilan keputusan. Fungsi manajemen hubungan luar juga penting dalam hal membentuk jaringan dengan pihak luar.

Isu yang berkaitan dengan dimensi manajemen adalah mengenai pelibatan sektor swasta dan masyarakat yang semakin diragukan kualitas pelayanannya. Ada pula isu yang mempertanyakan akuntabilitas manajemen berkaitan dengan kompetensi standar dalam tugas pekerjaan, pengukuran kinerja, pengorganisasian dan pengontrolan sumber daya, sistem insentif dan disinsentif. Isu yang lain adalah berkaitan dengan komitmen dan profesionalisme.

4. Dimensi Strategi Moral dan Etika

Secara umum moral dapat dilihat dari nilai kebenaran, kebaikan, keindahan, kebebasan, kesehatan, dan keadilan. Etika merupakan kebiasaan, adat, akhlak, dan watak. Etika berlaku universal dan secara umum menggambarkan sikap batin. Dalam administrasi publik, etika diartikan sebagai filsafat dan kode etik yang harus dipenuhi.

Ada empat aliran utama dalam etika, yaitu (a) teori empiris yang menganggap etika berasal dari pengalaman manusia, (b) teori rasional yang mengatakan bahwa baik/buruk bergantung pada alasannya, (c) teori intuisi yang berpendapat bahwa manusia secara alami memiliki pemahaman mengenai baik/buruk, dan (d) *revelation theory*, yaitu anggapan bahwa benar/salah berdasarkan Tuhan.

Pendekatan teleologis dan utilitarianisme memandang baik/buruk berkaitan dengan maksud dan tujuan (teleologis) serta akibat (utilitarianisme) apakah memenuhi kepentingan dan meningkatkan kepuasan. Pendekatan deontologis menekankan kewajiban, tugas, tanggung jawab, dan prinsip yang harus diikuti tanpa memerhatikan akibatnya sehingga kurang memerhatikan unsur manusianya. Kedua aliran ini dikritik oleh *virtue ethics*. Menurut aliran ini, baik/buruk tidak bergantung pada akibat atau kewajiban, tetapi dari *the excellences of character* yang ditunjukkan dari “*integritas*”, kebaikan, atau hati nurani pelaku.

Tahun 1940, Leys berpendapat bahwa agar menjadi etis, diperlukan administrator yang selalu menguji dan menanyakan

standar yang dipakai pembuat keputusan daripada hanya bergantung pada kebiasaan yang ada (*source of doubt*). Tahun 1953, Hurst A. Anderson¹³ berkata bahwa dianggap etis jika administrator menguji dan mempertanyakan asumsi yang dipakai dalam pembuatan keputusan. Standar ini harus merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat (kebebasan, kesetaraan, keadilan, kebenaran, kebaikan, dan keindahan). Tahun 1960, Robert T. Golembiewski melihat bahwa etika harus disesuaikan dengan perubahan waktu. Standar etika dapat berubah ketika mencapai suatu pemahaman yang lebih baik terhadap standar-standar moral yang absolut. Tahun 1970, anggapan tadi semakin disempurnakan dengan tambahan administrator harus mengetahui bahwa administrator akan bertanggung jawab penuh terhadap standar-standar yang digunakan dan terhadap keputusan-keputusan. Setelah itu, John Rohr berpendapat bahwa diperlukan independensi dan tidak bergantung pada pihak lain dalam proses pengujian.

Dendhardt juga menyatakan bahwa lingkungan organisasi sangat menentukan dalam beretika. Dengan demikian, ada tiga inti dari perubahan paradigma ini: (a) proses menguji dan mempertanyakan standar etika dan asumsi, secara independen; (b) isi standar etika yang seharusnya merefleksikan nilai-nilai dasar masyarakat; (c) konteks organisasi tempat individu bekerja dapat memengaruhi otonomi dalam beretika.¹⁴

Moral dan etika ini dalam praktiknya dapat dilihat melalui kode etik. Di Indonesia, kode etik masih terbatas pada profesi tertentu. Kode etik berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja.

5. Dimensi Strategi Lingkungan

Dimensi lingkungan sangat memengaruhi perubahan dimensi

13 C.A. Anderson, 1983, *Konteks Sosial Perencanaan Pendidikan*, Jakarta: Bharatara Karya Aksara, hlm. 104.

14 Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, 2003, *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York: M.E. Sharpe Inc., hlm. 623.

internal administrasi, seperti kebijakan, manajemen, organisasi, moral atau etika, dan kinerja. Lingkungan adalah semua faktor yang berada di luar batas organisasi. Lingkungan umum memengaruhi secara tidak langsung, terdiri atas kondisi politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum. Adapun lingkungan khusus memengaruhi organisasi secara langsung, seperti pelanggan, pemasok, pesaing, pemerintah, serikat kerja, asosiasi perdagangan, dan kelompok penekan.

Organisasi harus menyadari karakter lingkungannya. Karakter lingkungan yang penting adalah *turbulence* dan *munificience*. *Turbulence* berkaitan dengan sifat lingkungan yang mengalami perubahan yang tidak menentu atau tetap stabil. *Munificent* berkaitan dengan sifat lingkungan yang mengalami tingkat kelangkaan atau kelimpahan sumber daya yang penting. Ada juga pembagian karakter berdasarkan dimensi kemampuan, dinamika, dan kompleksitas. Dimensi kemampuan menggambarkan sumber daya lingkungan masih ada atau langka, dimensi dinamika menggambarkan kestabilan organisasi, dan dimensi kompleksitas menggambarkan tingkat heterogenitas dan konsentrasi elemen-elemen lingkungan. Untuk mengenal lingkungan, kita dapat menggunakan cara analisis SWOT, *strategic management*, *strategic planning*, ataupun *environmental scanning*, *forecasting*, *market analysis*, *stakeholder analysis*, dan sebagainya.

Dalam menghadapi perubahan, organisasi perlu melakukan adaptasi dengan lingkungan. Caranya dengan strategi kompetisi atau strategi kooperasi. Strategi kompetisi dipakai saat sumber daya semakin langka, sedangkan strategi kooperasi dilakukan jika kompetisi sudah tidak sehat.

Isu penting dalam lingkungan adalah *pertama*, kekhasan kondisi Indonesia (geografis, ekonomi, sosial, budaya) yang menjadikan banyak tuntutan pelayanan publik yang sangat kompleks. *Kedua*, mengenai penerapan teori dan strategi administrasi publik dari Barat yang tidak semuanya cocok diterapkan di Indonesia karena perbedaan sosial budaya. *Ketiga*, penerapan teori dan strategi pembangunan dari luar negeri yang masih dipertanyakan apakah dapat diterapkan dengan kekhasan Indonesia atau tidak. *Keempat*, mengenai penerapan *capacity building* untuk meningkatkan efektivitas,

efisiensi, dan responsivitas dalam rangka kinerja pemerintahan dengan memusatkan pada pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan. Namun, program ini menjadi investasi yang boros. *Kelima*, prinsip-prinsip *good governance* yang masih menjadi proyek dan dikhawatirkan menjadi paradigma palsu.

6. Dimensi Strategi Akuntabilitas Kinerja

Ketercapaian tujuan dalam organisasi dapat dilihat dari akuntabilitas kerja yang berkaitan dengan dimensi kinerja. Akuntabilitas adalah kondisi bahwa seseorang yang menggunakan kekuasaan dapat dihambat oleh instrumen eksternal dan norma-norma internal.

Menurut Schuler dan Dowling, kinerja dapat diukur dari kuantitas kerja, kualitas kerja, kerja sama, pengetahuan tentang kerja, kemandirian kerja, kehadiran dan ketepatan waktu, pengetahuan tentang kebijakan dan tujuan organisasi inisiatif dan penyampaian ide-ide yang sehat, kemampuan supervisi dan teknis. Di Indonesia, parameter mengukur kinerja PNS adalah DP3 yang memuat tujuh nilai umum (kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, dan kerja sama) dan satu nilai khusus, yaitu kepemimpinan.

Dalam penilaian kinerja terdapat dua paradigma, yaitu paradigma (a) manajemen normatif (aliran manajemen klasik, aliran manajemen *human relations*, aliran manajemen sumber daya manusia) dan (b) paradigma manajemen publik baru. Aliran klasik berpendapat bahwa pegawai adalah faktor produksi yang dapat dimanipulasi. Penilaian pekerja adalah alat untuk menghakimi pegawai.

Aliran manajemen *human relation* berpendapat bahwa pegawai sebagai makhluk sosial. Penilaian kinerja sebagai alat untuk membina hubungan sosial dengan pegawai. Aliran manajemen sumber daya manusia menganggap manusia sebagai sumber daya yang harus ditingkatkan martabatnya dan mencapai tujuan organisasi.

Penilaian kinerja adalah upaya memperbaiki kinerja organisasi publik. Dasarnya tidak hanya pada proses, perlakuan kepada bawahan/masyarakat, dan akuntabilitas organisasi, tetapi juga kualitas pelayanan, keterkaitan dengan misi dan visi serta nilai-nilai yang diperjuangkan dalam organisasi, kesesuaian yang dikerjakan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan sampai sejauh mana organisasi publik belajar memecahkan masalah.

Ada empat faktor yang memengaruhi penilaian kinerja, yaitu:

- the rating context* (faktor internal), seperti nilai organisasi, iklim dan budaya, kompetisi antarunit dan fungsi, perbedaan status, akibat *downsizing*, dan "faktor lingkungan", seperti kinerja organisasi, kompetisi yang dihadapi, kondisi ekonomi dan politik);
- the performance judgement* (kemampuan kognitif penilai, bias-bias pribadi, pengalaman sebelumnya tentang penilaian kinerja, kesempatan penilai memperoleh informasi);
- the performance rating* (seberapa besar penilai memberikan nilai terhadap kinerja seseorang, kemudian dikomunikasikan kepada pembaca/*audience*);
- the evaluation of the appraisal system* (untuk mengontrol bias yang dilakukan dan kelemahan. Diarahkan pada berbagai kesalahan oleh *raters* dan ketepatan).

Faktor lainnya, yaitu kejelasan tuntutan hukum/peraturan perundangan untuk melakukan penilaian secara benar dan tepat, manajemen sumber daya manusia, dan kesesuaian antara paradigma yang dianut manajemen dengan tujuan penilaian kinerja.

Ada dua pendekatan yang dipakai untuk penilaian kinerja, yaitu pendekatan perilaku (kriteria efisiensi) yang mempelajari perilaku yang relevan dengan pelaksanaan kinerja, dan pendekatan hasil (kriteria efektivitas) yang menilai hasil dan manfaat. Gabungan kedua prinsip ini adalah *good governance*. Selain itu, penilaian kinerja dapat pula dilakukan dengan (a) pendekatan komparatif, (b) pendekatan atribut, (c) pendekatan perilaku, (d) pendekatan kualitas.

Prinsip penilaian kinerja ada empat hal yang perlu diperhatikan, yaitu aspek yang dinilai (fokus penilaian yang bersifat *person-oriented/work oriented* dan jenis kriteria, seperti kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, efektivitas biaya, kebutuhan supervisi, dan pengaruh antar-personal), proses pengukuran (jenis skala pengukuran, jenis instrumen penilaian, pengawasan tingkat kesalahan, pencatatan hambatan, dan pengukuran skor), penentuan pihak yang menilai (pemakaian beberapa penilai untuk mengurangi bias, objektif, dan mengurangi ketidaksesuaian hukum), dan penentuan pihak yang dinilai (baik individu, kelompok kerja, divisi maupun organisasi).

Isu penting dimensi kinerja adalah kemampuan penilai mengaitkan kinerja perseorangan dengan strategi, tujuan, dan misi serta visi organisasi, kemampuan dan independensi penilai dalam memberikan penilaian, kontrol terhadap kualitas pengukuran kinerja, penerimaan terhadap alat ukur, dan kejelasan tentang hal-hal yang diharapkan dari pegawai. Di Indonesia, ada isu khusus mengenai kelemahan teoretis/paradigma yang mendasari validitas dan reliabilitas, kelemahan metodologis, dan kelemahan isu mengenai efektivitas pengukuran.

Hubungan keenam dimensi tersebut saling terkait. Terlebih pada dimensi lingkungan, kebijakan, organisasi, manajemen, dan etika sangat berpengaruh pada kinerja administrasi publik. Jika kinerja administrasi negara buruk, penyebabnya dapat ditelusuri dari dimensi ini. Hubungan ini merupakan hubungan yang bersifat strategis (penting) karena kebanyakan masalah kinerja berasal dari sini.

Administrasi publik berperan sangat penting dalam menjaga kepercayaan masyarakat, menentukan kestabilan, ketahanan, dan kesejahteraan suatu negara. Hal ini disebabkan kegiatan administrasi publik pada dasarnya adalah kegiatan pelayanan masyarakat, baik di bidang kesehatan, pendidikan, keamanan, ketertiban, perizinan, hukum, ekonomi, dan sebagainya. Secara khusus administrasi publik difokuskan pada aspek manajemen sebagai pelaksanaan dari kebijakan publik. Kegiatan ini dilakukan oleh pejabat struktural (pemegang eselon) sampai pejabat nonstruktural yang tidak memimpin suatu unit. Tujuan kegiatan administrasi publik adalah

memenuhi kepentingan publik, hal-hal yang diinginkan atau dibutuhkan oleh masyarakat umum.

Dalam pelaksanaannya, administrasi publik membutuhkan sosok administrator yang memiliki *technical skills, human skills, conceptual skills, responsif* terhadap institusi-institusi demokratis, berorientasi pada hasil, mampu mengembangkan jaringan kerja, dan memiliki kemampuan melakukan komunikasi dan menjaga keseimbangan antara keputusan dan kegiatan. Selain itu, dirasa penting untuk melakukan evaluasi terhadap kemampuan administrator agar kualitas administrator semakin lebih baik.

Terdapat banyak isu benturan nilai-nilai dalam administrasi publik. Oleh karena itu, seorang administrator harus memiliki kekuasaan yang luas dan bersikap profesional dan mempunyai etika dan akuntabilitas yang tinggi agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik.

D. Strategi Pengembangan Ekologi Administrasi Publik

Dalam pengembangan ekologi administrasi publik, ada tiga strategi pengembangan, yaitu sebagai berikut.

1. Pengembangan Melalui Sistem

Fungsi pemerintahan dalam arti luas meliputi semua aspek Trias Politika pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.¹⁵ Selanjutnya, Van Vollen Hoven menyebutkan empat fungsi pemerintahan, yaitu:¹⁶

- a. fungsi *bestuur* (menjalankan Undang-Undang);
- b. fungsi kepolisian (*preventieve rechtszorg*);

15 Miriam Budiarjo, 1986, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta: Yayasan Obor, hlm. 151.

16 Kuntjoro Purbopranoto, 1981, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, hlm. 134.

- c. fungsi peradilan, untuk menjamin terciptanya keadilan;
- d. fungsi *regeling* (membuat peraturan).

Lemaire menambahkan dengan fungsi *bestuurzorg*, yaitu menjalankan kesejahteraan umum sehingga oleh Djokosoetono dinamakan dengan Pancapraja. Fungsi pemerintahan dalam arti sempit adalah fungsi eksekutif, yaitu fungsi menjalankan Undang-Undang dan melaksanakan kesejahteraan umum.¹⁷

Taliziduhu Ndraha menyatakan bahwa pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan sipil.¹⁸ Pemerintahan berarti upaya atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah berupa penerapan kewenangan dalam bentuk penataan, pengaturan, pengamanan dan perlindungan terhadap masyarakat, penduduk dan seluruh rakyat dalam semua aspek kehidupan sosial, ekonomi, budaya, politik, keamanan dan ketertiban.¹⁹

Tugas pemerintah adalah mencapai tujuan negara yang merupakan wujud komitmen bangsa dan tertuang dalam konstitusi negara. Tujuan nasional Indonesia tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945:

- a. Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. Mencerdaskan kehidupan masyarakat.
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah merupakan organ atau lembaga yang memiliki wewenang untuk menjalankan pelayanan publik dan memiliki

17 Djokosoetono, 2006, *Ilmu Negara*, Jakarta: In-Hill-Co, hlm. 177.

18 Taliziduhu Ndraha, 2003, *Budaya Organisasi*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 133.

19 Dharma Setyawan Salam, 2007, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 104.

kewajiban untuk menjalankan pelayanan sipil. Oleh karena itu, jika dilihat dari perspektif ilmu administrasi, pemerintah merupakan jenis organisasi publik yang bertugas untuk melaksanakan pelayanan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Sebagai organisasi, pemerintah merupakan sebuah organisme, yaitu entitas sosial (*socialentity*) yang hidup secara evolutif, seperti lahir, tumbuh, berkembang, matang, dewasa, dan akhirnya mati. Oleh karena itu, organisasi dapat dikaji melalui pendekatan sistem.

Sebagai sistem, organisasi hidup melalui mekanisme *inputs-proses-outputs*, serta adanya *feedback*. Sebagai entitas sosial, organisasi memperoleh enerjinya dari lingkungan (*environment*), dan setelah melalui proses, *output* digunakan untuk lingkungan.

Pemerintah sebagai organisasi publik yang bertugas untuk menyelenggarakan jasa publik dan layanan sipil, lahir dari dan oleh lingkungan, tumbuh dan berkembang, dipengaruhi dan memengaruhi lingkungan, *output*-nya juga berpengaruh dan digunakan oleh lingkungan. Lingkungan merupakan fenomena yang menjadi objek studi dari ekologi, yaitu suatu ilmu yang merupakan cabang biologi, yang menyelidiki hubungan antara organisme hidup dan lingkungan tempat ia hidup.

Lingkungan tempat unit-unit administratif bekerja, yang memengaruhi dan dipengaruhi, masukan (*inputs*) ke dalam, keluaran (*outputs*) dari unit-unit administratif yang dihubungkan dengan proses konversi dan mekanisme umpan balik (*feedback*).

Suatu sistem administrasi negara mempermudah dalam mempelajari administrasi negara.

Masukan atau *inputs* berfungsi sebagai penyampai kebijakan-kebijakan yang dikirim dari lingkungan pada konversi. Masukan itu terdiri atas: (a) tuntutan atau keinginan; (2) sumber-sumber daya dan dana; (3) dukungan; (4) oposisi.

2. Pengembangan Melalui Asas

Ekologi merupakan suatu sintesis, suatu penilai paduan kembali

dari hasil-hasil studi yang telah dilakukan terhadap unsur masing-masing dan satu per satu yang diperoleh dengan analisis.²⁰

Penilai paduan kembali itu perlu dilakukan karena studi yang dilakukan oleh para sarjana atau para ahli sesuai dengan keahliannya yang dapat dihimpun dan disatukan sehingga menghasilkan prestasi yang baik dan tinggi. Dalam melakukan penilaian paduan kembali, ada asas-asas yang sangat perlu diperhatikan, antara lain sebagai berikut.²¹

- a. Asas interdependensi, yaitu asas hubungan antara manusia dan manusia, antara manusia dengan flora, antara flora dengan fauna dan antara iklim, dan sebagainya.
- b. Asas perubahan (*the principle of change*) adalah segala sesuatu yang hidup selalu mengalami perubahan atau berubah.
- c. Asas evolusi, yaitu asas yang mengatakan bahwa semua perubahan yang terjadi di dunia ini selalu berlangsung secara bertahap.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa lingkungan memiliki batas tertentu dan isi tertentu. Secara praktis ruang lingkungan dapat ditentukan oleh faktor alam dan faktor sosial, sedangkan secara teoretis batas lingkungan sulit untuk ditentukan. Adapun isi dari suatu lingkungan meliputi semua benda, baik hidup maupun mati serta kondisi-kondisi ada di dalamnya yang saling berkaitan (berinteraksi) antara satu dan yang lainnya.

Mengetahui ekologi ini, kita dapat menyesuaikan administrasi negara di lingkungan yang cocok. Di samping itu, dapat juga mengetahui ciri-ciri administrasi negara dari suatu masyarakat serta dapat mengetahui sistem administrasi yang sesuai dengan masyarakat yang bersangkutan.

- a. Melalui asas dekonsentrasi ditemui tingkatan-tingkatan pemerintahan wilayah sebagai berikut: (1) Tingkat Pemerintah

20 S. Prajudi Atmosudirdjo, 1978, hlm. 14.

21 S. Prajudi Atmosudirdjo, 1978, hlm. 15.

Propinsi dan Ibukota Negara; (2) Tingkat Pemerintah Kabupaten dan Kotamadya; (3) Tingkat Pemerintah Kota dan Administratif (di beberapa wilayah dan Kabupaten); (4) Tingkat Pemerintah kecamatan.

- b. Melalui asas desentralisasi ditemui tingkatan-tingkatan pemerintahan daerah sebagai berikut: (1) Daerah Tingkat I, yang daerah atau wilayahnya jatuh bertepatan dengan Provinsi dan Ibukota Negara; (2) Daerah Tingkat II, yang daerah atau wilayahnya jatuh bertepatan dengan Kabupaten dan Kotamadya.

Administrasi daerah yang dimaksud adalah administrasi daerah tingkat I dan administrasi daerah tingkat II, yang sebagai satuan administrasi memiliki kekhususan sesuai dengan faktor-faktor ekologis yang melingkunginya. Sejalan dengan pengertian administrasi negara bersifat kolektif maka administrasi daerah, yang juga termasuk ke dalam administrasi negara.

Dengan demikian, kepala daerah harus menjadi motor penggerak administrasi daerah, yang harus tanggap terhadap dinamika lingkungannya dan cepat mengadakan penyesuaian administrasi daerah untuk memenuhi tuntutan atau kebutuhan masyarakat daerah.

3. Pengembangan Melalui Model

Model sistem administrasi negara mengetahui komponen-komponennya: lingkungan dengan faktor-faktor ekologis, unit administratif dengan struktur organisasinya, perilaku administratif, dan sebagainya. Kemampuan untuk menangkap objek yang kompleks maka diperlukan alat, yaitu yang telah disebutkan model.

a. *Kewajiban Mempergunakan Model*

Dengan model, kita dapat melakukan pengamatan pengaruh variabel-variabel terhadap fungsi administrasi negara tanpa mengganggu proses administrasi yang sedang berjalan. Model juga dapat meramalkan hal-hal yang akan terjadi jika suatu variabel dihilangkan atau berubah. Model menunjuk pada suatu "susunan

simbol-simbol dan aturan-aturan pelaksanaan” yang dibayangkan memiliki pasangan dengan dunia kenyataan. Dengan model ini, kita dapat mengamati variabel-variabel sistem administrasi negara secara lebih cermat. Model adalah *copy* atau imitasi dari suatu objek yang disederhanakan.

Dengan memilih model yang tepat, kita dapat memahami gejala-gejala administrasi negara yang dipelajari. Model itu merupakan penggambaran objek, kejadian, proses atau sistem dan dipergunakan untuk peramalan dan kontrol. Model membantu memperoleh gambaran suatu objek atau sistem secara bulat dan lengkap, yang dalam keadaan sebenarnya sangat kompleks. Selanjutnya, model tersebut berfungsi sebagai alat untuk melakukan analisis terhadap suatu objek atau sistem.

b. Macam-macam Model

Ada dua golongan model, yaitu model yang bersifat deskriptif dan model yang bersifat *explanatory*. Model yang bersifat deskriptif, yaitu model yang hanya menggambarkan atau melukiskan “apa adanya” dari suatu objek atau sistem. Teori administrasi sekarang tidak hanya diminta untuk mengatakan yang ada sekarang atau yang telah ada, tetapi juga apa yang seharusnya ada. Memang benar, banyak kepustakaan administrasi lebih menekankan pada segi yang preskriptif daripada yang deskriptif. Oleh karena itu, model deskriptif harus diperhadapkan pada model preskriptif, untuk selanjutnya ditelaah “celah” antara keduanya. Adapun model yang bersifat menjelaskan atau *explanatory* adalah model yang menjelaskan alasan suatu sistem administrasi negara, faktor atau variabel yang menyebabkannya.

Berbagai macam model dapat dikelompokkan ke dalam model: *icons*, analogis, dan simbolis. Sebuah model *icons* melukiskan dengan gambar atau secara visual aspek-aspek tertentu dari suatu objek atau sistem. Model analogis mempergunakan seperangkat sifat untuk melukiskan beberapa perangkat sifat lainnya yang dimiliki oleh suatu objek atau sistem yang dipelajarinya. Sebuah model simbolis merupakan model yang mempergunakan simbol-simbol untuk menunjukkan sifat-sifat objek atau sistem yang dipelajari dengan

mempergunakan persamaan matematis atau seperangkat persamaan yang sejenis.

Tentu ditinjau dari sudut pandang lain masih dapat ditemukan jenis model yang lain, seperti model formal dan model substantif. Kedua model ini mula-mula dikemukakan dalam studi ekonomi, kemudian diterapkan juga dalam studi ekologi administrasi negara.

Suatu pasar tempat pembentukan harga dalam ekonomi formal adalah model yang sama dengan suatu biro tempat implementasi kebijakan pemerintah dalam administrasi formal. Dengan demikian, birokrat dalam administrasi formal sama dengan pengusaha dalam ekonomi formal. Akan tetapi, administrasi substantif dapat berjalan tanpa adanya sebuah biro, demikian pula ekonomi substantif tidak memerlukan pasar untuk dapat berlangsung. Oleh karena itu, harus ada model lain untuk menggambarkannya, yaitu model substantif.

c. Contoh-contoh Model

Ira Sharkansky menggambarkan secara menyeluruh cara tersusunnya dan berprosesnya suatu sistem administrasi. Model tersebut menggambarkan komponen sistem, yaitu lingkungan, masukan proses konversi, keluaran, dan akhirnya umpan balik.²²

Untuk menjelaskan pengaruh timbal balik antara lingkungan dan sistem administrasi negara, Fred W. Riggs menciptakan suatu model keseimbangan atau ekuilibrium. Model tersebut menggambarkan faktor-faktor ekologis yang terdiri atas dasar-dasar ekonomi, struktur/susunan sosial, jaringan komunikasi, pola-pola ideologi, dan sistem politik.

Dalam analisis selanjutnya, model keseimbangan dapat juga dipakai menciptakan submodel-submodel. Misalnya, dalam model agrarian dikembangkan submodel *imperial bureaucratic* dan submodel *feudalistic*; dalam model industri dikembangkan submodel *democratic*

22 George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, 1978, *The Policy Predicament*, San Francisco: W.H. Freeman, hlm. 433.

dan submodel totalitarian. Model dan submodel tersebut bersifat dinamis.

Model masyarakat *prismatic*, yaitu masyarakat yang memiliki ciri-ciri tradisional atau agrarian bersamaan dengan ciri-ciri modern atau industri. Ciri-ciri atau sifat-sifat masyarakat *prismatic*, yaitu:

- 1) heterogenitas: campuran sifat-sifat masyarakat tradisional dan masyarakat modern;
- 2) formalisme: tingkat ketidaksesuaian atau tingkat kongruensi antara yang telah dituliskan sebelumnya secara formal dengan yang dipraktikkan secara real;
- 3) tindan: struktur-struktur yang telah dideferensiasikan dan dispesialisasikan secara formal ada pendampingan dengan struktur yang belum dideferensiasikan.

Dengan rangka dasar masyarakat *prismatic*, dapat mengembangkan submodel-submodel untuk sistem administrasi, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Submodel administrasi dari *prismatic society* disebut dengan istilah "sala", yang oleh Riggs dijelaskan bahwa ciri-ciri atau sifat-sifat *prismatic society* menjabar atau menurun pada "sala".

Model administrasi negara yang disebut "sala" pada umumnya menggejala di negara-negara berkembang dengan menunjukkan ciri-ciri heterogenitas, formalisme, dan tindan atau *overlapping*.

Pada perkembangan selanjutnya dalam model sala ini timbul kelompok yang disebut *clect*, yaitu istilah yang pengertiannya mencakup *clicques*, *clubs*, dan *sects* (klik, klub, dan sekta). Suatu *clect* dapat didefinisikan sebagai suatu organisasi yang memiliki fungsi-fungsi yang secara relatif bercampur baur bersifat semitradisional, tetapi diorganisasikan secara asosional modern.

Sekta oposisi dari partai-partai politik dan gerakan-gerakan revolusioner dalam masyarakat *prismatic* dapat digolongkan sebagai *clect*. Suatu unit organisasi mungkin jatuh/dikuasai oleh *clect* tertentu yang anggota-anggotanya sangat kuat solidaritasnya dan sangat kompak menghadapi *clect* yang lain. Kekuasaan yang ada seakan-akan dimonopoli oleh *clect* agar pihak luar tidak dapat ikut serta.

Dalam keadaan demikian, berkembanglah suap, uang pelicin, upeti, atau pungutan untuk mendapatkan pelayanan dan fasilitas-fasilitas komisi tidak wajar.

Formalisme jelas menggejala sehingga pelaksanaan aturan jauh dari norma yang tersurat dan tersirat. Mitos, formula, dan kode telah diciptakan mengikuti pokok-pokok pikiran modern, tetapi dalam praktik tetap berlangsung tindakan-tindakan yang mengikuti norma-norma tradisional. Pemerintahan oleh rakyat, kedaulatan di tangan rakyat (mitos modern), pejabat-pejabat eksekutif tentu harus dipilih dalam pemilihan umum, pegawai-pegawai pemerintahan adalah abdi masyarakat, pemerintah harus bertindak sesuai dengan hukum, administrasi negara dapat dituntut di depan pengadilan administrasi, tetapi praktiknya, rakyat dianggap sepi seolah-olah sebagai objek, sementara pejabat mengangkat dirinya dalam jabatan seumur hidup, bukan administrasi yang menjadi *public servants*, tetapi sebaliknya menjadi master, dan sebagainya. Kekuasaan seharusnya dibagi-bagi dengan delegasi dalam rangka desentralisasi. .

Dengan uraian ini telah dikemukakan beberapa contoh model, yaitu model sistem administrasi negara, model keseimbangan, model agrarian industri, dan model masyarakat *prismatic* dengan submodel sala. Akhirnya, contoh-contoh model ini akan dilengkapi dengan model dari Max Weber.

BAB 11

MODEL PENGEMBANGAN EKOLOGI ADMINISTRASI PUBLIK

Administrasi yang efektif dipicu oleh faktor utama, yaitu *governance* dan birokrasi yang dikembangkan. Dua elemen ini masih harus didukung oleh faktor kepemimpinan. Faktor-faktor ekologi menjadi elemen pemelihara: ekonomi, politik, dan sosial-budaya. Dalam menghadapi perubahan, organisasi perlu melakukan adaptasi dengan lingkungan, yaitu dengan melakukan strategi kompetisi atau strategi kooperasi. Ketika sumber daya semakin langka, strategi yang digunakan adalah strategi kompetensi. Jika kompetisi tidak lagi sehat, strategi yang digunakan adalah strategi kooperasi. Isu penting dalam lingkungan adalah sebagai berikut. *Pertama*, kekhasan kondisi Indonesia (geografis, ekonomi, sosial, budaya) yang menjadikan banyak tuntutan pelayanan publik yang sangat kompleks. *Kedua*, penerapan teori dan strategi administrasi publik dari Barat yang tidak semuanya cocok diterapkan di Indonesia karena perbedaan sosial

budaya. *Ketiga*, penerapan teori dan strategi pembangunan dari luar negeri yang masih dipertanyakan apakah dapat diterapkan dengan kekhasan Indonesia atau tidak. *Keempat*, penerapan *capacity building* untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan responsivitas dalam rangka kinerja pemerintahan dengan memusatkan pada pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan, namun program ini menjadi investasi yang boros. *Kelima*, prinsip-prinsip *good governance* yang masih menjadi proyek dan dikhawatirkan menjadi paradigma palsu.

A. Konsep Model Pengembangan Ekologi Administrasi Publik

1. Memantapkan Kembali Makna Ekologi Administrasi Publik untuk Pengembangan

Ekologi administrasi (negara) terdiri atas dua terminologi, yaitu ekologi dan administrasi. Kedua terminologi ini dapat ditelusuri dari berbagai sudut dan setiap sudut pandang tersebut memberikan pengertian berbeda. Hal ini disebabkan oleh latar belakang pengalaman, pendidikan, dan cara pandang para ahli yang berbeda pula. Sekalipun demikian, dari tiap-tiap cara pandang yang berbeda itu tampak pula adanya beberapa persamaan. Dari persamaan tersebut, kriteria yang merupakan karakteristik dari ekologi administrasi mendekati arti yang sebenarnya.

Ekologi adalah tata hubungan total (menyeluruh) dan mutual (timbang balik yang berguna) antara suatu organisme dan lingkungan sekelilingnya.¹ Ilmu ekologi adalah suatu ilmu yang mempelajari hubungan antara suatu organisme dengan yang lainnya dan antara organisme-organisme tersebut dengan lingkungannya.² Ekologi adalah suatu kajian yang berhubungan dengan inter-relasi antara

1 Prajudi Atmosudirjo, 1989, *Dasar-dasar Administrasi Manajemen dan Manajemen Kantor*, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 121.

2 Fuad Amsyari, 1996, *Membangun Lingkungan Sehat Menyambut Lima Puluh Tahun Indonesia Merdeka*, Surabaya: Airlangga University, hlm. 11.

organisme dengan lingkungan. Dasar empirisnya terletak dalam hasil penelitian bahwa organisme-organisme yang hidup ini bervariasi menurut lingkungan.³

Dengan demikian, lingkungan memiliki batas dan isi tertentu. Secara praktis, ruang lingkungan dapat ditentukan oleh faktor alam, faktor sosial, dan sebagainya. Secara teoretis batas lingkungan sulit untuk ditentukan. Adapun isi dari suatu lingkungan meliputi semua benda, baik hidup maupun mati serta kondisi-kondisi ada di dalamnya yang saling berkaitan (berinteraksi) antara satu dan yang lainnya.

2. Metode Pengembangan Ekologi Administrasi Publik untuk Pengembangan

Siffin memandang bahwa pengembangan ekologi administrasi publik dibangun atas empat metode, yaitu sebagai berikut.⁴

- a. Metode tradisional yang dimodifikasi (*modified traditional*): dipakai dalam studi perbandingan ilmu politik dan pemerintahan yang bercirikan legal, formal, institusional, struktural, dan fungsional.
- b. Metode yang berorientasi pada pembangunan (*development oriented*) menyatakan pusat perhatian dari studi perbandingan administrasi negara diarahkan pada proses/usaha pembangunan berbagai negara bangsa, terutama di negara-negara yang telah lama berdiri, merdeka, dan membangun.
- c. Metode sistem umum dengan menggunakan model (*general System Model Building*), yang mengarah pada kesimpulan yang bermakna universal dengan menggunakan alat bantu model yang mengaitkan seluruh aspek nonadministrasi atau lingkungan dengan administrasi negara.
- d. Metode teori bentuk tengah (*middle range theory formulation*), mengadakan studi perbandingan dengan mempergunakan aspek

tertentu yang dipandang paling representatif bagi keseluruhan aktivitas sistem administrasi negara (dalam hal ini adalah birokrasi) sebagai alat perbandingan dikaitkan dengan faktor-faktor eksternal dari lingkungan administrasi (dalam hal ini adalah politik).

3. Penggunaan Model dalam Ekologi Administrasi Publik

Model sebagai media dapat membantu memudahkan pemahaman terhadap suatu keadaan atau objek. Model dapat memberikan gambaran suatu keadaan atau objek yang kompleks melalui penyederhanaan.⁵

a. Model Deskriptif

Model ini menjelaskan dan/atau meramalkan sebab dan akibat. Model ini bisa berbasis deduktif, berdasarkan serangkaian proposisi yang divalidasi berdasarkan bukti; bisa mengklaim berbasis induktif, yaitu teori berasal dari studi empiris terhadap fenomena tertentu.

b. Model Normatif

Model ini tidak hanya menjelaskan dan/atau meramalkan sebab dan akibat, tetapi juga menentukan kondisi atau tatanan yang harus ada agar tujuan tertentu dapat tercapai. Oleh karena itu, kerangka normatif ini berkaitan dengan hal yang seharusnya ada daripada hal yang ada dalam kenyataannya.

c. Model "Ideal-Type"

Model *ideal-type* menjelaskan karakteristik dari suatu fenomena sehingga kita dapat mengetahui sesuatu itu merupakan bagian dari kelompok fenomena yang memiliki properti atau kriteria sama. Kerangka tipe ideal yang paling terkenal diajukan oleh Max Weber ketika mengemukakan bahwa kita dapat memahami birokrasi berdasarkan ciri organisasional dan strukturalnya.

3 Komarudin, 1994, *Ensiklopedia Manajemen*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 239.

4 William J. Siffin, 1967, *Comparative Study of Public Administration*, Bloomington: Indiana University, hlm. 512.

5 Amsal Bakhtiar, 2005, *Filsafat Ilmu*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 21.

d. Model Analogis

Model analogis mempergunakan seperangkat sifat untuk melukiskan beberapa perangkat sifat lainnya yang dimiliki oleh suatu objek atau sistem yang dipelajarinya. Misalnya, untuk maksud-maksud tertentu, hubungan seorang ayah dengan anak-anaknya dapat dianalogikan sebagai hubungan penguasa dan rakyat dalam suatu pemerintahan.

e. Model Simbolis

Model simbolis menggunakan simbol-simbol matematika yang tepat untuk menjelaskan hubungan antarvariabel kunci yang dipercaya memberi ciri pada suatu masalah. Salah satu bentuk yang paling sering digunakan adalah persamaan linier sederhana, yaitu:

$$Y = bX + c$$

Model ini digunakan untuk membuat ramalan kebijakan, yang memungkinkan analisis menentukan jumlah perubahan dalam variabel kebijakan (X) dapat menghasilkan nilai variabel hasil (Y) yang diharapkan.

Misalnya juga: $Kinerja = f(A \times M \times O)$

$$Income (Y) = C + S + I$$

$$H = (1 + P) \times (P : 2)$$

Diketahui:

H menunjukkan jumlah hubungan dan huruf P menunjukkan jumlah pegawai yang langsung di bawahi. Jika seorang administrator membawahi langsung 5 pegawai, ia sebenarnya terlibat dalam hubungan yang jumlahnya: $P = 5 \rightarrow H = (1+5) \times (5 : 2) = 6 \times 2\frac{1}{2} = 15$.

f. Model Sistem

Model sistem, yaitu cara berpikir dengan menempatkan setiap konsep, dimensi, besaran (*magnitude*), gejala, (fenomena), fakta, objek, substansi, komponen, peristiwa, dan masalah atau apa pun yang

dianggap bersangkut-paut ditempatkan dan mendapat tempat dalam salah satu entitas. Dalam entitas tersebut terdapat ciri-ciri berikut:

- 1) keterintegrasian (*integration*),
- 2) keteraturan (*regularity*),
- 3) keutuhan (*wholeness*),
- 4) keterorganisasian (*organization*),
- 5) keterlekatan komponen satu sama lain (*coherence*),
- 6) keterhubungan komponen satu sama lain (*connectedness*),
- 7) ketergantungan komponen satu sama lain (*interdependence*).

Dalam model sistem tersebut dikemukakan konsep masukan (*input*), proses konversi (*conversion process*), keluaran (*output*), umpan balik (*feedback*), dan lingkungan (*environment*). Tiap-tiap konsep memiliki fungsi, saling berhubungan dengan berinteraksi satu dengan yang lain sehingga tetap tercipta suatu keseimbangan (*equilibrium*).

4. Model Pengembangan Ekologi Administrasi Publik

Dalam konteks ekologi administrasi publik, F.W. Riggs secara deskriptif menciptakan model keseimbangan (*equilibrium model*), yaitu sebagai berikut.⁶

a. Model Keseimbangan

Model keseimbangan menggambarkan faktor-faktor ekologis yang memengaruhi secara timbal balik suatu sistem administrasi publik, baik di negara agraria maupun di negara-negara industri. Faktor-faktor ekologis yang dimaksud oleh F.W. Riggs, yaitu:⁷

- 1) dasar-dasar ekonomi (*economic foundations*);
- 2) struktur/susunan sosial (*social structures*);

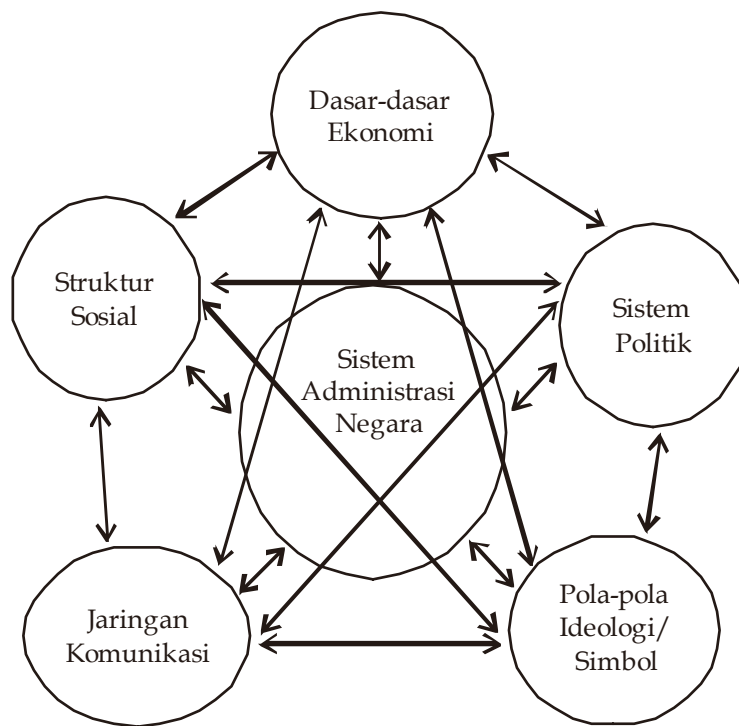
6 N. Norman Baris, 1981, *Analisa Administrasi Negara*, Alih bahasa S Pamudji, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 144.

7 Fred W. Riggs, 1980, *Public Administration Review*, Boston: Houghton Mifflin Company, hlm. 107.

- 3) jaringan komunikasi (*communications network*);
- 4) pola-pola ideologi (*ideological/symbol pattern*);
- 5) sistem politik (*political system*).

Faktor-faktor tersebut dapat dilihat sebagai subsistem dan secara fungsional saling berhubungan. Setiap subsistem memiliki daya pengatur sendiri, umpan balik, pencipta keseimbangan (*gyroscope*) apabila ada tekanan dari dalam atau dari luar yang mengancam sistem. Dengan demikian, dalam suatu sistem akan selalu terdapat keseimbangan (*equilibrium*).

Suatu perubahan dalam setiap subsistem, misalnya ekonomi merupakan tantangan bagi setiap subsistem lain yang menghasilkan jawaban-jawaban (*responses*) yang cenderung mengembalikan pada pola semula, dan akhirnya tercapai keseimbangan lagi.



Gambar 11.1 Model Keseimbangan F.W. Riggs

Sumber: F.W. Riggs (1980)

b. Model Pendekatan Sistem

Suatu sistem administrasi publik – karena pengaruh lingkungan tertentu – merupakan sistem administrasi publik tertentu pula. Dengan demikian, timbul pertanyaan: apakah yang dimaksud dengan sistem administrasi publik tersebut? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kita perlu memperhitungkan lingkungan (*environment*) dan melihat administrasi publik sebagai proses yang di dalamnya terdapat masukan (*inputs*), proses konversi (*conversion process*), keluaran (*outputs*), serta umpan balik (*feedback*). Selain itu, perlu pula diperhatikan wajah administrasi publik sebagai fungsi (dilawankan dengan fungsi politik), sebagai cabang pemerintahan (di samping eksekutif, legislatif, dan yudikatif), sebagai manajemen, dan sebagainya.

Dalam suatu sistem administrasi publik, lingkungan berfungsi sebagai perangsang para administrator untuk berusaha sekaligus sebagai penerima hasil-hasil kerja mereka. Lingkungan ini memiliki faktor-faktor fisik alamiah dan faktor-faktor sosial-kemasyarakatan (ipoleksosbud-hankam), yang menimbulkan masalah-masalah yang harus dipecahkan oleh pembuat kebijakan (*policy makers*) dan membantu mengatasi masalah-masalah tersebut.

B. Model Sistem Administrasi Negara Indonesia

Dari telaahan berbagai referensi mengenai administrasi negara, dalam perspektif yang lebih luas, administrasi negara dapat diartikan sebagai tindakan manusia yang bekerja sama dalam lingkup kelembagaan birokrasi pemerintahan, dunia usaha dan/atau masyarakat, yang bertujuan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.⁸

Administrasi negara pada hakikatnya merupakan proses penyelenggaraan kebijaksanaan negara/pemerintah dalam rangka

⁸ Obsatar Sinaga, 2007, *Implementasi Sistem Administrasi Negara Indonesia dan Peranan Lembaga Negara dalam Membangun NKRI*, Bandung: Pustaka Unpad, hlm. 42.

mencapai tujuan *welfare state* atau kesejahteraan masyarakat dengan mendayagunakan segala kemampuan aparatur negara.

Administrasi negara sebagai suatu sistem terdiri atas berbagai subsistem, antara lain tugas pokok, fungsi kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian, sarana, dan prasarana. Sistem administrasi negara berinteraksi dengan berbagai sistem lain, seperti politik, ekonomi, sosial budaya, agama, hankam, di samping dengan ekosistem, seperti faktor geografi, demografi, dan kekayaan alam. Berbagai faktor atau sistem lain tersebut merupakan faktor lingkungan ekologi yang mewarnai sistem administrasi negara.⁹

1. Pengertian Sistem Administrasi Negara Indonesia

Sistem Administrasi Negara Indonesia (SANI) atau ada pula yang menyebutnya Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) adalah administrasi negara sebagai sistem yang dipraktikkan untuk mendukung penyelenggaraan NKRI agar upaya bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara dapat terlaksana secara berdaya guna dan berhasil guna. Di samping berlandaskan idiil Pancasila dan konstitusional UUD 1945, serta landasan operasional pengembangannya SPPN beserta peraturan pelaksanaannya, sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia harus selaras juga dengan situasi dan perkembangan lingkungan strategis, termasuk perkembangan paradigma ilmu administrasi negara.

Sistem administrasi NKRI adalah rangkaian kegiatan kerja sama yang bersinergi yang dilakukan lembaga-lembaga pemerintahan, baik tingkat pusat untuk di tingkat pemerintah daerah terkecil (desa/kelurahan) untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan berdasarkan landasan Pancasila dan UUD 1945. Sistem Administrasi NKRI harus bertujuan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

9 Inu Kencana Syaffie, 2003, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 55.

Adapun sistem administrasi NKRI meliputi kegiatan birokrasi, administrasi pemerintahan, pelayanan, penyelenggaraan otonomi daerah, pelayanan publik, dan kegiatan pemerintah lainnya yang tercantum dalam GBHN sebagai landasan operasional yang bertujuan untuk memenuhi kepentingan ataupun kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Sistem administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI) secara luas memiliki arti Sistem Penyelenggaraan Negara Indonesia menurut UUD 1945, yang merupakan sistem penyelenggaraan kehidupan negara dan bangsa dalam segala aspeknya. Dalam arti sempit, SANRI adalah idiil Pancasila, Konstitusional, dan UUD 1945, operasional RPMJ Nasional serta kebijakan-kebijakan lainnya. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia secara simultan berinteraksi dengan faktor-faktor fisik, geografis, demografi, kekayaan alam, ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam.

2. Unsur Pokok Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sistem administrasi NKRI sebagai sistem penyelenggara dan/atau sistem penyelenggaraan pemerintahan negara terdiri atas unsur-unsur berikut.¹⁰

a. Unsur Nilai

Unsur nilai disebut pula sistem nilai, meliputi landasan atau dasar negara, yaitu Pancasila, cita-cita negara (nasional) dan tujuan negara (nasional), yang telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, yang tetap tidak berubah walaupun UUD 1945 telah diadakan perubahan. Berbagai unsur nilai dimaksud, di antaranya sebagai berikut.

10 Obsatar Sinaga, 2007, "Implementasi Sistem Administrasi Negara Indonesia dan Peranan Lembaga Negara dalam Membangun NKRI", *Jurnal Administratur*, Vol. 1, No.3 Agustus, hlm. 61-65.

- 1) Pancasila
Pancasila sebagai landasan atau dasar negara mengandung lima prinsip: Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan; Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (alinea keempat). Pancasila juga merupakan falsafah atau pandangan hidup yang mempersatukan bangsa, dan memberi petunjuk dalam upaya mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan lahir batin bagi masyarakat Indonesia yang beraneka ragam.
- 2) Cita-cita negara
Cita-cita negara (nasional), yaitu negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur (alinea ketiga). Cita-cita negara/nasional ini disebut juga sebagai visi ideal Indonesia.
- 3) Tujuan negara
Tujuan negara (nasional), yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Jika cita-cita nasional merupakan visi ideal, tujuan negara/nasional dapat juga disebut sebagai misi ideal.

b. Unsur Struktur

Unsur struktur merupakan satuan kelembagaan yang diperlukan dalam kehidupan Negara Republik Indonesia yang demokratis dan konstitusional berupa tatanan kelembagaan penyelenggaraan negara dan pemerintahan negara dalam rangka mengemban misi dan mewujudkan visi bangsa, yang merefleksikan peran dan posisi aturan hukum, kewajiban, kewenangan dan tanggung jawab masing-masing.

Sesuai dengan pengertian sistem penyelenggaraan negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan dan negara, sebagaimana telah disebutkan terdahulu, unsur atau subsistem tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) Struktur penyelenggaraan negara, meliputi seluruh Aparatur Negara, baik Aparatur Kenegaraan, maupun aparatur Pemerintahan, beserta seluruh organisasi politik, lembaga kemasyarakatan, dan dunia usaha, yang berkembang sesuai dengan kehidupan dan kemajuan bangsa;
- 2) Struktur penyelenggaraan pemerintahan negara, mencakup Presiden beserta keseluruhan aparatur pemerintahan, baik di tingkat Pusat maupun Daerah.

Dalam penyelenggaraan negara terdapat hubungan antara Aparatur Kenegaraan di luar lembaga eksekutif, yang turut menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan prinsip *good governance*. Mengacu pada UUD 1945, Aparatur Kenegaraan dimaksud adalah:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang wewenang utamanya adalah untuk melaksanakan fungsi konstitutif.
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan;
- 3) Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pelaksanaan fungsi yudisial;
- 4) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk melaksanakan fungsi audit;
- 5) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank Sentral selaku pemegang otoritas moneter.

3. Sistem Administrasi Negara RI Berdasarkan Analisis Sistem

Sistem merupakan kebulatan dari bagian yang saling bergantung. Sistem terdiri atas gugus-gugus komponen yang bekerja sama untuk kepentingan tujuan sebagai suatu keseluruhan.

Sumber-sumber hukum administrasi Indonesia pada umumnya dapat dibedakan menjadi dua:

- a. sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang turut menentukan isi kaidah hukum. Sumber hukum material ini berasal dari peristiwa-peristiwa dalam pergaulan masyarakat

dan peristiwa-peristiwa itu dapat memengaruhi bahkan menentukan sikap manusia;

- b. sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang sudah diberi bentuk tertentu.

Agar berlaku umum, suatu kaidah harus diberi bentuk sehingga pemerintah dapat mempertahankannya.

4. Objek Hukum Administrasi Negara

Objek adalah pokok permasalahan yang akan dibicarakan. Dengan pengertian tersebut, objek hukum administrasi negara adalah pokok permasalahan yang akan dibicarakan dalam hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara adalah hukum yang mengatur hubungan hukum antara jabatan-jabatan di negara dan para warga masyarakat. Dengan demikian, objek hukum administrasi negara adalah pemegang jabatan di suatu negara atau alat-alat perlengkapan negara dan warga masyarakat.¹¹

Pendapat lain, yaitu objek hukum administrasi adalah sama dengan objek hukum tata negara, yaitu negara, dengan dilandasi alasan bahwa hukum administrasi negara dan hukum tata negara sama-sama mengatur negara.¹² Namun, kedua hukum tersebut berbeda, yaitu hukum administrasi negara mengatur negara dalam keadaan bergerak, sedangkan hukum tata negara dalam keadaan diam.

Maksud dari istilah negara dalam keadaan bergerak adalah negara tersebut dalam keadaan hidup. Hal ini berarti jabatan atau alat-alat perlengkapan negara yang ada di negara telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan fungsi masing-masing. Adapun istilah negara dalam keadaan diam berarti negara itu belum hidup sebagaimana

11 Djokosutono, 2006, *Kuliah Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Ind-Hill Co, hlm. 141.

12 Soehino, 2002, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 1.

mestinya. Hal ini berarti alat-alat perlengkapan negara yang ada belum menjalankan fungsinya.

C. Model Struktur dan Fungsional

Struktur atau institusi birokrasi dipergunakan sebagai subjek analisis administrasi publik perbandingan karena birokrasi sebagai struktur politik yang secara khusus akan memberikan dasar untuk mengatasinya dibandingkan dengan pemilihan satu atau beberapa kategori fungsi.

Struktur atau institusi birokrasi menjadi pusat perhatian administrasi publik dengan tujuan membandingkan administrasi negara terhadap politik sebagai bagian dari keseluruhan sistem politik.

Penekanan diletakkan pada struktur karena struktur-struktur tersebut bervariasi dari satu sistem dengan sistem lain. Misalnya, membandingkan struktur dan fungsi badan intelijen Amerika dengan Indonesia; kedudukan kepolisian dan militer di Amerika dengan di Indonesia; militer negara dengan iklim salju dan negara tropis. Adapun pendekatan yang digunakan, yaitu pendekatan struktural, artinya pola tingkah laku yang menjadi standar dari suatu sistem sosial. Adapun pendekatan fungsional adalah akibat dari struktur selama struktur tersebut memengaruhi struktur lainnya atau keseluruhan sistem yang fungsinya menjadi bagian dari sistem tersebut.

Kelebihan pendekatan struktural adalah langsung berhubungan dengan manusia, sedangkan kekurangannya berhubungan dengan perilaku seseorang yang disesuaikan dengan tuntutan situasi, kondisi, waktu, dan tempat yang dihadapi. Kelebihan pendekatan fungsional adalah berhubungan dengan sistem, sedangkan kekurangannya adalah perlunya sarana dan prasarana yang memadai, seperti keluarga dan gedung.

Adapun fungsi administrasi negara meliputi sebagai berikut.

1. Memberikan penjelasan tentang hasil analisis perbandingan secara sistematis sehingga dapat dikembangkan menjadi suatu disiplin ilmu yang kebenarannya dapat dibuktikan, dan bermanfaat bagi kepentingan perbandingan yang dimaksud.

2. Memberikan tolok ukur dan penilaian dalam arti yang luas atas setiap kebijaksanaan pemerintah dan untuk mengetahui secara pasti berbagai masalah dan kesulitan yang dihadapi oleh pemerintah dalam memenuhi kebutuhannya.

Dalam mempelajari suatu fungsi melalui berbagai struktur, problema konsep analisis yang muncul, yaitu sebagai berikut.

1. Fungsi yang dilakukan suatu institusi dan cara melakukannya; setiap analisis perbandingan dari sistem politik menimbulkan dilema dalam pendekatan, yaitu dalam pendekatan yang bersifat fungsional atau institusional. Hal ini menimbulkan kajian yang serius di dunia Barat karena terdapat korelasi yang tinggi antara sistem struktur dan fungsi, tetapi akan memberikan kesulitan lebih serius di negara berkembang. Perbandingan struktur berbahaya karena lebih mudah membandingkannya, meliputi hilangnya atau bahaya yang timbul akibat struktur memiliki fungsi yang sama.
2. Konsep birokrasi; sebagian ahli sosial mendefinisikan birokrasi dalam arah untuk mengidentifikasi gejala yang berkaitan dengan organisasi yang kompleks dan luas tanpa adanya kondisi persetujuan atau penolakan.

Birokrasi adalah bentuk organisasi. Organisasi salah satunya adalah birokrasi dan lainnya adalah bukan birokrasi, dalam hal ini bergantung pada sifat-sifatnya.

Menurut Frederick, persoalan yang ada pada aspek sikap birokrasi sebenarnya lebih kompleks daripada yang berkaitan dengan aspek struktural. Ia melihat bahwa meskipun dihadapkan kesamaan, sikap-sikap birokrat sangat bervariasi di setiap saat dan tempat tanpa menunjukkan suatu pola yang jelas dari perkembangannya. Sikap manusia dalam budaya tertentu sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai dan keyakinan pada budaya itu.¹³ Contoh, seorang pejabat Cina akan

13 Jay M. Shafritz dan J. Steven Ott, 1987, *Classics of Organization Theory*, California: Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove, hlm. 411.

dipengaruhi oleh Doktrin Kong Hu Chu yang lebih mengutamakan kebaikan bangsanya dibandingkan dengan pejabat Swiss yang lebih dipengaruhi ajaran Kristen yang lebih mengutamakan kesabaran. Secara intuisi orang selalu menganggap bahwa struktur birokrasi dan pola kerjanya tentu berbeda untuk tiap-tiap negara dan akan sangat berbeda antara barat dan timur.

Dimensi birokrasi menurut Richard Hill, untuk hal-hal yang bersifat khusus:¹⁴

1. hierarki kekuasaan yang jelas definisinya;
2. pembagian kerja didasarkan spesialisasi fungsi;
3. sistem pengaturan yang meliputi hak-hak dan pekerjaan anggotanya;
4. sistem yang menghasilkan sistem prosedur untuk penelitian;
5. impersonalitas hubungan interpersonal;
6. pemilihan pekerja dan promosi yang didasarkan pada persetujuan teknis.

Konferensi Princeton (1952) yang membahas lebih mendalam masalah penelitian atau riset dengan metode pembelajaran yang sistematis dari *Comparative Public Administration* (perbandingan administrasi negara) berhasil membangkitkan perhatian secara signifikan, yang terbukti dengan semakin banyaknya karya tulis dalam perbandingan administrasi negara yang dipelopori William J. Siffin (1957), dan hingga kini ilmu perbandingan administrasi negara terus mengalami perkembangannya.

Administrasi negara bukan merupakan bidang studi yang memiliki pengertian serta sifat umum dan berdiri sendiri, melainkan bidang studi yang tidak diterapkan di negara dengan multidisipliner. Dengan kata lain, administrasi negara pada hakikatnya merupakan salah satu aspek dari administrasi yang fokus pembahasannya pada bidang penyelenggaraan pemerintahan atau layanan publik.

14 Richard F. Hill, 2002, *Mengukur Kepuasan Pelanggan*, Terjemahan PPM, Jakarta: PPM, hlm. 144.

Adapun unsur-unsur administrasi negara: proses penyelenggaraan dalam bidang tertentu, yaitu negara; kerja sama antarberbagai lembaga negara yang terdapat di negara sebagai suatu institusi; pencapaian tujuan negara yang merupakan cita-cita dari seluruh warga negara.

Dengan demikian, pengertian administrasi negara mengandung pengertian kolektif yang meliputi segenap proses penyelenggaraan negara sebagai orang yang terdiri atas lembaga-lembaga beserta fungsinya yang tumbuh dan hidup di negara dan semuanya diarahkan untuk mencapai tujuan negara.

Setiap negara tidak menggunakan cara yang sama, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan tiap-tiap negara sebagai konsekuensi logis adanya perbedaan kebutuhan.

Perbedaan lainnya adalah perbedaan dalam pengaturan administrasi negara dalam menyiapkan alat-alat pelengkap sebagai sarana pencapaian tujuan.

Sebelum awal abad ke 20, administrasi negara belum memiliki identitas karena masih terjalin dalam studi pemerintahan dengan struktural *institutional approach* yang bersifat legalitas, formalitas, dan statis, yaitu mempelajari lembaga institusional yang ditetapkan secara formal sesuai ketentuan di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Administrasi negara berkaitan dengan bidang eksekutif.

Tahun 1947 administrasi negara perbandingan mulai dikembangkan, tetapi masih menjadi bagian ilmu perbandingan pemerintahan yang terikat dengan pendekatan struktural institusional, di samping individualistis sebagai penghambat perkembangan ilmu administrasi negara perbandingan. Sekalipun demikian, studi sistem administrasi negara sudah dapat memberikan manfaat, walaupun masih sebagai titik awal perkembangannya. Cara ini belum memberikan hasil untuk memperkuat kedudukan ilmu administrasi negara perbandingan dengan asas universal atau bersifat umum. Sistem administrasi negara suatu negara terikat pada prinsip-prinsip *culture bound* (terikat pada lingkungan kebudayaan negara tersebut), yang menunjukkan sifatnya yang masih individualistis.

Siagian¹⁵ menyatakan bahwa tahun 1886 adalah tahun lahirnya manajemen modern (ilmiah) –*scientific management*– yang dipelopori Frederick Winslow Taylor. Kelahiran manajemen modern ini sebagai *mile pole* (lahirnya ilmu administrasi) dan antara tahun 1886-1950 adalah tahap *survival*.

D. Model Good Governance

1. Pengertian Konsep Model Good Governance

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak *Woodrow Wilson* memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Akan tetapi, selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang *governance* yang baru muncul sekitar beberapa tahun ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. Para teoretisi dan praktisi administrasi negara Indonesia, menerjemahkan *term good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata kepengintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab, ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.¹⁶

Good governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yaitu LSM, perusahaan swasta ataupun warga negara. Bahkan, istitusi non-pemerintah ini dapat saja memegang peran dominan dalam *governance* tersebut, atau bahkan lebih dari itu pemerintah tidak

15 Sondang P. Siagian, 2008, *Filsafat Administrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 2.

16 Sofian Efendi, 2005, *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance Lokakarya Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Dep. Pemberdayaan Aparatur Negara, hlm. 2.

mengambil peran apa pun, “*governance without government*”.¹⁷

Good governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak hanya menjadi urusan pemerintah, tetapi dilaksanakan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-per-orang atau kelompok tertentu.¹⁸

Berdasarkan uraian tersebut *good governance* adalah penyelenggaraan negara yang melibatkan unsur lembaga swadaya masyarakat (LSM), swasta dan masyarakat, yang kebijakannya yang berkaitan dengan pembangunan demi kepentingan masyarakat tidak semata-mata berada di tangan pemerintah, tetapi adanya partisipasi aktif dari LSM, swasta dan masyarakat tersebut.

Esensi konsep *good governance*, menurut Ganie-Rochman bahwa konsep “*governance*” lebih inklusif daripada “*government*”. Konsep “*government*” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* tidak hanya melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.¹⁹

2. Prinsip-prinsip Model *Good Governance*

Ada beberapa pandangan mengenai prinsip *good governance*, yaitu sebagai berikut.

17 Samodra Wibawa, 2006, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 77.

18 Lalolo Krina, 2003, *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*, Jakarta: BAPPENAS, hlm. 6.

19 Joko Widodo, 2001, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*, Surabaya: Insan Cendekia, hlm. 18.

- a. Menurut *United Nation Development Program (UNDP)*, *good governance* memiliki delapan prinsip, yaitu²⁰ partisipasi, transparansi, akuntabel, efektif dan efisien, kepastian hukum, responsif, konsensus, setara dan inklusif.
- b. Menurut *United States Agency International Development (USAID)*, *good governance* memiliki lima prinsip, yaitu²¹ efektivitas, keadilan, partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi.

Dengan adanya perkembangan *good governance*, prinsip-prinsip *good governance* juga mengalami perkembangan, yaitu partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, daya tanggap, wawasan ke depan, akuntabilitas, pengawasan publik, efektivitas dan efisiensi, dan profesionalisme.

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip di dalamnya dan bertolak dari prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik. Penilaian terhadap baik-buruknya pemerintahan dapat dinilai apabila telah bersinggungan dengan unsur prinsip-prinsip *good governance*. Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) mengemukakan prinsip-prinsip *good governance* sebagai berikut.²²

- a. *Partisipasi Masyarakat*, semua warga masyarakat memiliki suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingannya. Partisipasi menyeluruh dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Tegaknya Supremasi Hukum*, kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk hukum-hukum yang menyangkut hak asasi.

20 *Op. Cit.*, Samodra Wibawa, 2006, *Mewujudkan Good...*, hlm. 79.

21 *Local Governance Support Program (LGSP)*, 2006, *Pedoman Teknis; Local Governance Assesment*, Jakarta; LGSP, hlm. 5.

22 *Masyarakat Transparansi Indonesia*, 2008, *Prinsip-prinsip Good Governance*, Jakarta: MTI, hlm. 66.

- c. *Transparansi*, dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
- d. *Peduli pada Stakeholder*, lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
- e. *Berorientasi pada Konsensus*, tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dan yang terbaik bagi kelompok masyarakat, terutama dalam kebijakan dan prosedur.
- f. *Kesetaraan*, semua warga masyarakat memiliki kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
- g. *Efektivitas dan efisiensi*, proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
- h. *Akuntabilitas*, para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi masyarakat bertanggung jawab, baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut bergantung pada jenis organisasi yang bersangkutan.
- i. *Visi Strategis*, para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan untuk mewujudkannya, harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Prinsip-prinsip yang melandasi konsep tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Sedikitnya ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai landasan *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Selain itu juga, *good governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi dan integritas,

profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi dari ketiga pilar, yaitu pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta.

3. Karakteristik Model *Good Governance*

Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah. Adapun karakteristik *good government* adalah sebagai berikut:²³

- a. berwawasan ke depan (visi strategis);
- b. terbuka (transparan);
- c. cepat tanggap (responsif);
- d. bertanggung jawab (akuntabel);
- e. profesional dan kompeten;
- f. efisien dan efektif;
- g. desentralistis;
- h. demokratis;
- i. mendorong partisipasi masyarakat;
- j. mendorong kemitraan dengan swasta dan masyarakat;
- k. menjunjung supremasi hukum;
- l. berkomitmen pada pengurangan kesenjangan;
- m. berkomitmen pada tuntutan pasar;
- n. berkomitmen pada lingkungan hidup.

Jelas bahwa karakteristik *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar, dan masyarakat. Sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu *governance* lebih banyak

23 *Loc. Cit.*, Lalolo, 2006, *Indikator dan Tolok...*, hlm. 7.

berkaitan dengan kinerja pemerintah. Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya sistem demokrasi, *rule of law*, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme.

4. Keterkaitan *Good Governance* dengan OTDA dan Perencanaan Strategis

a. Keterkaitan *Good Governance* dengan Perencanaan Strategis

Good governance, sebagai suatu proyek sosial, harus melihat kondisi sektor-sektor di luar negara sehingga terjalin interkoneksi antara sektor-sektor yang merangkai *governance*. Berdasarkan tuntutan reformasi politik tersebut yang diharapkan adanya *good corporate government* maka secara refleksi dituntut pula adanya reformasi keuangan negara. Adapun tuntutan tersebut mencakup hal-hal berikut.²⁴

- 1) *Discretion reform*, reformasi ini mencakup adanya keleluasaan dalam pengurusan keuangan negara, khususnya lebih terasa bagi pemerintahan. Keleluasaan (*discretion*) tersebut menyebabkan terjadinya perubahan pengawasan yang semula dilakukan secara vertikal dan bercirikan sentralistis, hierarkis berubah menjadi horizontal kontrol ketika pengawasan dilakukan secara horizontal oleh DPR, yang dibantu oleh BPK dan BPKP.
- 2) *Budget reform*, reformasi dalam bidang anggaran yang memisahkan antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan juga akan bergeser menjadi anggaran menurut organisasi, jenis belanja serta fungsinya sebagai konsekuensinya, setiap pergeseran anggaran harus mendapat persetujuan DPR. Demikian pula dari hasil prestasi kerja, pelaksanaan anggaran harus diukur sampai seberapa jauh pelayanan pemerintah

kepada rakyatnya. Oleh karena itu, pengukuran kinerja (*performance measurement indicator*) harus diciptakan untuk mengukur kinerja pemerintah.

- 3) *Strategic cost reform*, adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah, tetapi juga melalui pendapatan asli daerah. Pemerintah daerah dimungkinkan pula memperoleh pinjaman, baik berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Sebaliknya, pemerintah pusat juga dimungkinkan memperoleh pinjaman dari pemerintah daerah ketika memperoleh surplus.
- 4) *Deficit/surplus spending reform*, adanya perlakuan akuntansi terhadap defisit anggaran yang objektif. Sebelum reformasi tidak pernah dikenal defisit anggaran karena penerimaan pinjaman dicatat sebagai penerimaan negara sehingga APBN tidak mengenal defisit anggaran. Demikian pula, tidak ada surplus anggaran. Setiap tahun pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah harus menghitung defisit/surplus anggaran yang sebenarnya. Apabila terjadi defisit, pemerintah mencari pemecahan masalah untuk mengatasinya. Apabila terjadi surplus, pemerintah harus mengalokasikan surplus tersebut untuk kesejahteraan aktual masyarakat, bahkan melunasi utang luar negeri dan khususnya berorientasi untuk prospektif regenerasi agar kelak tidak meninggalkan beban bagi generasi berikut.

Relevansi *good governance* dalam konteks perencanaan strategis kenegaraan saat ini tecermin dalam kaidah pengelolaan keuangan negara berdasarkan paradigma baru pada era reformasi ini, yaitu pencerminan secara praktis tentang hal-hal berikut.²⁵

- 1) *Akuntabilitas yang berorientasi pada hasil*, mencerminkan bahwa pelaksanaan anggaran berbasis kinerja lebih menekankan pada penerapan sistem anggaran berencana dan berprogram, yaitu lebih memprioritaskan arah anggaran yang disusun berdasarkan

24 Agus Dwiyanto, 2006, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: UGM Press, hlm. 90.

25 *Op. Cit.*, Agus Dwiyanto, 2006, *Mewujudkan good...*, hlm. 97.

lembaga dan pemasukan menjadi anggaran berbasis pelaksanaan. Hal ini juga berarti menerapkan sistem penyusunan anggaran yang menekankan pada hubungan antara berbagai hasil dari program dan masukan yang diperlukan untuk menghasilkan sesuatu yang bermanfaat langsung bagi kesejahteraan masyarakat sehingga akan memudahkan untuk menganalisis rencana alternatif bagi pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan/direncanakan.

- 2) *Profesionalitas*, dimulai dari penyusunan rencana anggaran, pengelolannya, dan tahap pertanggungjawaban dituntut untuk dilaksanakan secara profesionalitas, yaitu kolaborasi antara kesepadanan kemampuan dan keterampilan serta pengambil kebijakan yang menfokuskan kinerja yang efektif dan efisien, baik kinerja dari sudut proses maupun dari sudut hasil, dampak dan manfaat.
- 3) *Proporsionalitas*, cerminan praktis dari tuntutan proporsional adalah tujuan anggaran yang direncanakan, untuk pengelolannya harus sesuai dan sepadan dengan tuntutan keberadaan masyarakat dan bangsa Indonesia pada saat ini. Misalnya, jika lapangan kerja sangat minim sehingga angka pengangguran sangat besar, anggaran yang direncanakan hendaknya secara proporsional dapat menjawab tantangan tersebut.
- 4) *Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara*, sebagai salah satu upaya konkret dalam rangka mewujudkan cita-cita reformasi adalah terdapatnya transparansi yang akuntabel dari pengelola keuangan negara. Ini berarti setiap saat siapa pun dan kapan pun apabila ingin melakukan verifikasi tentang pengelolaan keuangan negara bagi para pejabat pemerintah telah disiapkan sistem dan instrumennya termasuk penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.
5. *Pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa yang bebas dan mandiri*. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 30 telah ditegaskan bahwa pemerintah

pusat maupun daerah akan mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/ DPRD setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Laporan realisasi anggaran ini selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian/lembaga dan satuan kerja perangkat daerah.

b. *Keterkaitan Good Governace dengan Otonomi Daerah*

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia saat ini diyakini dapat menjamin segera terwujudnya *good local governance* karena pelaksanaan otonomi daerah memiliki justifikasi politik dan moral yang lebih kuat. Dari semua itu, yang harus diperhatikan adalah format penyelenggaraan otonomi daerah yang diimplementasikan dan bisa diandalkan untuk mewujudkan *good local governance*.

Kerangka Otonomi Daerah memiliki dua dimensi dasar, yaitu sebagai berikut.

- 1) Dimensi pertama sebagaimana tecermin dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menitikberatkan pada desentralisasi administratif (*administrative decentralization*). Desentralisasi administratif dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya keuangan sebagai upaya menyediakan pelayanan umum kepada pemerintah.²⁶
- 2) Dimensi kedua sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 adalah desentralisasi keuangan yang merupakan konsekuensi dari kewenangan untuk mengelola keuangan (*expenditure*) secara mandiri.²⁷

Konsepsi desentralisasi yang berhenti hanya sebatas pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyusun kebijakan dan pengelolaan anggaran pada akhirnya menciptakan dominasi

26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

27 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

kekuasaan oleh elite lokal. Monopoli kewenangan untuk menyusun kebijakan dan mengelola anggaran membuat akses terhadap sumber-sumber ekonomi daerah hanya kepada elite dan atau politisi lokal.

Penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari tantangan dan hambatan, beberapa kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan otonomi daerah, di antaranya:²⁸

- 1) mentalitas aparat birokrasi yang belum berubah;
- 2) hubungan antara institusi pusat dan daerah yang masih belum sinergis;
- 3) sumber daya manusia yang terbatas; pertarungan kepentingan yang berorientasi pada perebutan kekuasaan, penguasaan aset yang menghinggapi aparat pemerintah dan daerah.

Mewujudkan *good local governance* hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar, yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Ketiganya memiliki peran masing-masing. Pemerintahan daerah (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *local governance*. Dunia usaha menciptakan lapangan kerja dan pendapatan di daerah. Adapun masyarakat menciptakan interaksi sosial, ekonomi, dan politik di daerah. Ketiga unsur tersebut dalam memainkan perannya sesuai dengan nilai dan prinsip tata pemerintahan yang baik.

Penerapan tata pemerintahan yang baik di lingkungan pemerintahan tidak terlepas dari penerapan sistem manajemen pemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi manajemen (*planning, organizing, actuating, dan controlling*) yang dilaksanakan secara profesional dan konsisten. Penerapan sistem manajemen tersebut mampu menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, instansi pemerintah dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

28 Pheni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan Partnership, hlm. 6.

Dalam upaya mewujudkan *good governance* dan *good local governance*, pemerintah telah menetapkan agenda penciptaan tata pemerintahan yang baik di Indonesia, agenda tersebut setidaknya memiliki lima sasaran berikut.²⁹

- 1) berkurangnya secara nyata korupsi, kolusi, dan nepotisme di birokrasi, yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas;
- 2) terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintah yang efisien, efektif, dan profesional transparan dan akuntabel;
- 3) terhapusnya peraturan dan praktik yang bersifat diskriminatif terhadap warga;
- 4) meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
- 5) terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pemerintah pusat dan pemerintah.

5. Implementasi Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, salah satu upaya yang menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, yaitu sebagai berikut.

a. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, Presiden Republik Indonesia memerintahkan kepada seluruh jajaran Pimpinan Instansi Pemerintah untuk:

- 1) melaporkan harta kekayaan bagi penyelenggara negara;
- 2) membuat penetapan kinerja secara berjenjang;
- 3) meningkatkan kualitas pelayanan publik;

29 Bappenas, 2004, *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang Baik*, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, hlm. 15.

- 4) mencegah kebocoran dan pemborosan pada pengadaan barang dan jasa;
- 5) memberikan dukungan maksimal kepada upaya penindakan korupsi;
- 6) menerapkan kesederhanaan serta penghematan.

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi juga menginstruksikan kepada seluruh Gubernur dan Bupati/Walikota:

- 1) menerapkan prinsip-prinsip Tata Pemerintahan yang Baik di lingkungan Pemerintah daerah;
- 2) meningkatkan pelayanan publik dan meniadakan pungutan liar dalam pelaksanaannya;
- 3) bersama-sama dengan DPRD melakukan pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya kebocoran keuangan negara, baik yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (KPK-RI) bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia (MENPAN-RI) telah merekomendasikan langkah-langkah penerapan Tata Pemerintahan yang baik, meliputi:

- 1) peningkatan kapasitas pemerintah daerah;
- 2) penerapan manajemen berbasis kinerja;
- 3) pelayanan sektor publik;
- 4) pencegahan korupsi pada proses pengadaan barang dan jasa;
- 5) peningkatan kemampuan teknis aparatur;
- 6) peningkatan kesadaran anti korupsi;
- 7) penanganan pengaduan masyarakat.

Untuk menindaklanjuti Instruksi Presiden tentang Percepatan Pemberantasan KKN, pemerintah menetapkan kebijakan strategis melalui komitmen bersama dengan jajaran Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam lingkup Provinsi, untuk secara bersama mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik sebagai upaya pencegahan korupsi, kolusi, dan nepotisme di wilayah administratif Provinsi dan Kabupaten/kota.

Kementerian Agama telah menerbitkan Instruksi Menteri Agama Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pemantapan pelaksanaan pelayanan di lingkungan Kementerian Agama, yaitu melakukan langkah-langkah yang mendukung peningkatan pelayanan kepada masyarakat dengan melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. membuat daftar jenis layanan kepada masyarakat beserta persyaratan administratif yang harus dipenuhi;
2. melakukan pengamatan lapangan;
3. membuat mekanisme prosedur dan Standard Operating Procedure;
4. pemanfaatan ICT untuk pelayanan;
5. langkah-langkah upaya pencegahan dan penindakan perilaku Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme.

Pemerintah dalam hal ini Menteri Agama mengeluarkan Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pembangunan Zona Integritas menuju Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) di Lingkungan Kementerian Agama.

Menteri PAN dan RB mengeluarkan Permenpan dan RB Nomor 60 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju WBK dan WBBM di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Proses pembangunan zona integritas dilaksanakan melalui penerapan program pencegahan korupsi yang terdiri atas 20 (dua puluh) kegiatan yang bersifat konkret yang akan diukur melalui indikator proses.

Kementerian Agama telah menerbitkan Instruksi Menteri Agama Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Kementerian Agama, yaitu sebagai berikut.

Pertama; melaksanakan Pembangunan zona Integritas menuju wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) pada satuan kerja masing-masing.

Kedua; Pelaksanaan Pembangunan zona Integritas sebagaimana dimaksud pada Diktum kesatu berpedoman pada peraturan Menteri

Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 60 Tahun 2012 tentang pedoman Pembangunan zona Integritas menuju wilayah Bebas dari Korupsi dan wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Lingkungan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Ketiga; setiap Pimpinan Satuan Kerja wajib menyusun Rencana Aksi dan memantau Pelaksanaan pembangunan zona Integritas menuju wilayah Bebas dari Korupsi dan wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU di lingkungan satuan kerja masing-masing.

Keempat; Melaksanakan Instruksi ini dengan penuh tanggung jawab dan melaporkan hasil-hasilnya secara berkala kepada Menteri Agama melalui saluran hierarkis.

b. Kebijakan Umum tentang Pengelolaan Keuangan Negara dalam Pengelolaan Anggaran Pendidikan

Hal mendasar yang menjadi pusat perhatian masyarakat dalam rangka implementasi *good governance* saat ini, khususnya bagi pemerintah dan pemerintah daerah adalah keterbukaan, partisipasi masyarakat dalam pembangunan, dan akuntabilitas pemerintahan dan perbaikan pelayanan publik oleh instansi pemerintah.

Pentingnya partisipasi masyarakat dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 2 ayat (4) yang menyatakan bahwa tujuan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional untuk:

- 1) mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- 2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
- 3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- 4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat;
- 5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan pembangunan terwujud dalam bentuk rangkaian Rapat Koordinasi Pembangunan (Rakorbang) dan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan secara berjenjang dari mulai tingkat Desa (Musrenbangdes), Kecamatan (Musrenbang Kecamatan) dan Kabupaten (musrenbang kabupaten), dan Rakorbang tingkat Provinsi.

Rangkaian forum ini menjadi bagian dalam menyusun sistem perencanaan dan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan setiap tahun. Melalui musrenbang, masyarakat berpeluang menyampaikan aspirasi mereka dan berpartisipasi dalam menghasilkan dokumen perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

BAB 12

MODEL EKOLOGI ADMINISTRASI PUBLIK KONTEMPORER

Konsep dan paradigma administrasi negara mengalami perkembangan yang cukup cepat. Banyak bermunculan teori kontemporer dalam khazanah administrasi negara yang mengkritik dan memperkaya teori-teori klasik, seperti teori tentang organisasi dan birokrasi. Perkembangan itu wajar karena administrasi negara merupakan bagian dari ilmu sosial yang memiliki karakteristik yang dinamis, tidak seperti halnya ilmu-ilmu alam yang cenderung pasif dan positivistik. Perkembangan teori, konsep, dan paradigma dalam administrasi juga begitu beragam (*distinct*) dan unik. Administrasi negara mampu eksis di tengah persoalan masyarakat yang semakin kompleks dan membutuhkan solusi yang konkret.

Teori, konsep, dan paradigma administrasi negara telah terkooptasi dengan ideologi globalisasi yang menginginkan setiap negara, menjadi satu kesatuan teritorial secara non-fisik. Artinya,

tidak ada lagi sekat-sekat atau batas negara yang terlalu jauh untuk dijangkau karena semuanya dapat dijelajahi dalam waktu singkat dengan memanfaatkan media teknologi informasi. Dinamika ini membawa pengaruh besar dalam keilmuan administrasi negara di berbagai belahan dunia. Tidak hanya di negara asalnya dan di negara maju lainnya, di negara-negara sedang berkembang, terutama Indonesia wacana keilmuan administrasi negara berkembang dengan cepat dan begitu dinamis. Secara konseptual, telah terjadi perkembangan yang sangat signifikan dalam teori dan paradigma administrasi negara di Indonesia. Perkembangan ini tentu dipelopori oleh kalangan akademisi kampus yang menggeluti administrasi negara ataupun masyarakat luas yang memiliki *concern* terhadap administrasi negara.

Fakta ini bisa dilacak dari dinamika keilmuan yang berkembang di berbagai perguruan tinggi negeri, swasta, dan perguruan tinggi kedinasan yang menyelenggarakan program administrasi negara. Setiap tempat yang menyelenggarakan pendidikan administrasi negara memiliki horizon tersendiri dan berbeda satu sama lain. Dinamika ini lebih disebabkan oleh interpretasi yang berbeda tentang teori, konsep, dan paradigma administrasi negara yang berkembang dalam keilmuan administrasi negara.

A. Konsep Dasar Model Ekologi Administrasi Publik Kontemporer

1. Definisi Kontemporer

Secara etimologis, kata “kontemporer” berasal dari dua kata, yaitu kata *co* yang artinya bersama dan kata *tempo* yang berarti waktu sehingga kontemporer berarti bersifat kekinian atau merefleksikan situasi waktu yang sedang dilalui. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, “kontemporer” berarti pada waktu yang sama, semasa, sewaktu, pada masa kini, atau dewasa ini.¹

1 Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Depdinas, hlm. 751.

Dengan demikian, “kontemporer” merupakan masa yang menunjukkan kita berada dalam suatu zaman. Karena kontemporer menggambarkan sebuah keadaan waktu yang sedang berjalan itu, sesuatu yang bersifat kontemporer tidak bersifat tetap dan cenderung terus-menerus mengalami perubahan. Namun, kontemporer tidak dapat lepas dari hal-hal yang sudah berlalu karena sesuatu yang ada pada saat ini juga dipengaruhi oleh yang sudah berlalu.

2. *Nature Administrasi Negara*

Jauh sebelum Wilson menulis *The Study of Administration*, administrasi negara sudah ada sejak abad ke-15, sedangkan praktik administrasi negara sudah ada sejak dikenalnya negara kota di Athena jauh sebelum abad ke-15.

Sebagai sebuah disiplin ilmu yang mandiri dan terpisah dari ilmu politik, administrasi negara baru menemukan jati dirinya sebagai sebuah ilmu pada abad ke-19, yaitu ketika Wilson menulis *The Study of Administration*. Pada zaman Wilson, administrasi dipahami sebagai pelaksanaan tugas-tugas rutin pemerintah dan pengimplementasian kebijakan publik. Dengan demikian, administrasi harus dipisahkan dengan politik. Pemikiran inilah yang mengilhami munculnya paradigma dikotomi politik-administrasi. Lebih jauh, Wilson mengatakan bahwa:

*“...Administration is the most obvious part of government; it is the executive, the operative, the most visible side of government, and is of course as old as government itself. It is government in action, and one might very naturally expect to find that government in action had arrested the attention and provoked the scrutiny of writers of politics very early in the history of systematic thought.”*²

Dalam pengertiannya yang klasik, administrasi negara dipahami sebagai implementasi kebijakan yang dibuat oleh pejabat publik,

2 Woodrow Wilson, 1987, “The Study of Administration”, *Journal Political Science Quarterly*, 2 Juni, 1987, hlm. 197.

penggunaan kekuasaan untuk memaksakan aturan untuk menjamin kebaikan publik dan relasi antara publik dan birokrasi yang telah ditunjuk untuk melaksanakan kepentingan bersama.

3. *Ekologi Administrasi Publik Kontemporer*

Kondisi administrasi negara Indonesia saat ini belum sepenuhnya berorientasi pada kepentingan publik. Hal ini dapat dinilai dari banyaknya kritik yang dialamatkan pada instansi pemerintah, baik manajemen, pelayanan, maupun organisasinya. Semua kritik dan keluhan yang disampaikan banyak bermuara pada aparat yang bertugas, mulai dari tingkat atas sampai bawah.

Di tengah era keterbukaan, arus informasi yang beredar dan masuk dalam arena publik mendapat respons dari masyarakat, baik positif maupun negatif. Respons positif merupakan ukuran keberhasilan administrasi publik dalam menjalankan kinerjanya, sedangkan respons negatif melambangkan ketidakberhasilan administrasi publik dalam menjalankan amanat yang diembannya. Respons-respons yang disampaikan oleh publik, dalam sekejap dapat beredar di mana-mana, baik surat kabar, televisi, radio, maupun internet.

a. *Kondisi Administrasi Negara*

Arie Soelendro menyebutkan dua faktor penting yang berkaitan dengan kondisi administrasi negara saat ini:³ *Pertama*, faktor sistem pemerintahan yang menyangkut tatanan, elemen-elemen dari sistem administrasi, prosedur atau mekanisme kerja peralatan, sarana dan prasarana pelayanan publik. Untuk itu, pengembangan sistem administrasi perlu mendapat perhatian yang besar. Hal ini karena pentingnya pembangunan dan pengembangan sistem, baik dari segi kelembagaan, prosedur, mekanisme koordinasi dan sinkronisasi, yang harus ditujukan pada pembangunan tata pemerintahan yang baik.

3 Arie Soelendro, 2000, “Peningkatan Akuntabilitas Kinerja Institusi Pemerintah (AKIP): Suatu Upaya Perbaikan Kinerja Administrasi Publik Menuju Good Governance”, *Makalah Seminar*, Semarang, hlm. 12.

Selain itu, pembangunan sistem administrasi, baik dalam skala mikro maupun makro perlu diarahkan pada terciptanya *good governance*. Sejalan dengan itu, perbaikan administrasi negara tidak lepas dari perbaikan di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya. Semua prasyarat yang harus dipenuhi untuk menciptakan pemerintahan yang baik harus diwujudkan, yaitu penciptaan iklim yang memprioritaskan mekanisme pasar yang berkeadilan, kepastian hukum, pemakaian praktik-praktik yang terbaik di bidang administrasi, menyediakan sistem insentif yang sepadan agar mekanisme pasar dapat berjalan dengan sehat, serta membuka partisipasi publik dalam merumuskan kebijakan publik.

Kedua, faktor manusianya sebagai pelaku yang menjalankan sistem administrasi tersebut. Bertahun-tahun lamanya, pendekatan yang dipakai dalam sistem administrasi pemerintahan adalah *command and control*, perencanaan terpusat, kewenangan dan pembagian kekuasaan yang juga terpusat, serta budaya pelaku pejabat pemerintah yang lebih superior terhadap masyarakat yang dilayani. Walaupun sudah banyak anjuran dan imbauan dari para pejabat tinggi pemerintahan bahwa pejabat pemerintah dan pegawai negeri adalah abdi negara, ternyata tidak mudah untuk mengubah dengan cepat pejabat pemerintah dan pegawai negeri untuk berorientasi melayani masyarakat. Jika mungkin bahkan lebih jauh lagi, instansi pemerintah bukan hanya melayani, melainkan memberi kewenangan kepada masyarakat untuk mengatur dan menolong dirinya sendiri.

b. Teori Governance

Kata *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas sehingga dapat dikatakan menjadi konsep payung dari sejumlah terminologi dalam kebijakan dan politik.⁴

Istilah *governance* dalam *nomenclature* ilmu politik berasal dari bahasa Prancis, yaitu *gouvernance* sekitar abad ke-14. Pada saat itu

4 D. Riant Nugroho, 2004, *Kebijakan Publik, Formulasi Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta: Gramedia, hlm. 22.

istilah *governance* lebih banyak merujuk pada pejabat-pejabat kerajaan yang menyelenggarakan tata kelola pemerintahan dibandingkan dengan proses untuk memerintah atau lebih populer disebut *steering*. Perdebatan sejenis juga terjadi dalam wacana bahasa Jerman sekitar tahun 1970-an, untuk menunjuk pada persoalan efektivitas atau kegagalan fungsi kontrol politik yang oleh Kooiman disebut sebagai *governing* atau dalam bahasa Jerman disebut *Steuerung* (*steering*). Akhirnya dalam wacana politik Jerman, istilah ini dipopulerkan dalam perbincangan politik, *steuerung*, dipergunakan untuk menunjukkan kemampuan otoritas politik dalam menghela lingkungan sosialnya, misalnya sejauh mana politik memiliki kepekaan untuk memerintah (*governing*).⁵

Hingga kini, perdebatan terhadap terminologi ini tetap terbuka lebar, apalagi interpretasi terhadapnya sering dilakukan secara longgar. Muhadjir Darwin menjelaskan kesulitan untuk menemukan padanan makna yang memadai, acapkali penggunaan istilah ini dibiarkan apa adanya karena sulit dicari padanannya dalam bahasa Indonesia.⁶ Bondan Winarno pernah menawarkan sinonim istilah ini dengan “penyelenggaraan”.⁷

Muhadjir Darwin juga menegaskan bahwa *notion* ini tidak semata-mata menjelaskan fungsi pemerintah untuk menjalankan fungsi *governing*, tetapi juga aktor-aktor lain di luar negara dan pemerintah.⁸ Pemerintah adalah salah satu institusi yang menjalankan peran ini sehingga dapat terjadi peran pemerintah dalam fungsi *governing* ini digantikan dan dipinggirkan oleh aktor-aktor lain, akibat bekerjanya elemen-elemen di luar pemerintah.

5 A. Roger Kaufman, 1972, *Education System Planning*, Englewood Cliffs, NJM: Prentice-Hall, INC, hlm. 177.

6 Muhadjir Darwin, 2000, *Implementasi Kebijakan*, Modul Pelatihan Teknik dan Manajemen Kebijakan Publik, Yogyakarta: UGM, hlm. 198.

7 Bondan Winarno, 1996, *Manajemen Transformasi BUMN: Pengalaman PT. Indosat* Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 55.

8 *Loc. Cit.*, Muhadjir, 2000, *Implementasi Kebijakan...*, hlm. 199.

Hal ini sejalan dengan pemaknaan yang dilakukan oleh Pierre dan Peters yang menyatakan *governance* sebagai “*thinking about governance means thinking about how to steer the economy and society and how to reach collective goals*”.⁹

Berkenaan dengan makna pengertian *governance*, Pierre dan Peters mengisyaratkan kepada para pemangku negara, untuk berpikir tentang tata kelola berarti memikirkan cara mengarahkan ekonomi dan masyarakat serta mencapai tujuan bersama.

Jika dikaji lebih jauh, akar konsep *governance* ini lahir di Barat. Konsep *governance* berasumsi bahwa kekuatan negara tidak hanya terpusat pada satu kekuasaan, yaitu pemerintah, tetapi sudah mulai terdispersi pada kekuasaan lain di luar pemerintah, yaitu *civil society* dan sektor swasta. Kedua sektor ini dapat ambil bagian dalam tata pemerintahan dan kebijakan publik. *Governance* di sini diartikan sebagai mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Artinya, masyarakat luas, sektor swasta, serta sektor-sektor lain di luar pemerintah dapat berperan serta dalam memecahkan masalah-masalah publik.

Konsep *governance* kemudian diadopsi oleh Bank Dunia (*World Bank*), *United Nation Development Program* (UNDP), *International Monetary Fund* (IMF), dan lembaga-lembaga donor lainnya menjadi *good governance*.

Adapun prinsip-prinsip yang terkandung dalam *good governance* meliputi efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, keadilan, responsivitas, dan responsibilitas.

9 John Pierre dan Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and The State*, London: Macmillan, hlm. 231.

4. Perkembangan Paradigma dan Teori Administrasi Negara

Paradigma merupakan cara pandang sekelompok akademisi tentang suatu permasalahan atau fenomena sosial. Paradigma digunakan sebagai alat analisis untuk memotret dan memecahkan masalah-masalah sosial.

Administrasi negara juga memiliki paradigma atau cara pandang yang dapat dibagi berdasarkan konteks waktu kemunculannya. Henry membagi paradigma administrasi negara atas lima paradigma secara diakronis, yaitu terdiri atas:¹⁰

- a. dikotomi politik-administrasi (1900-1926);
- b. prinsip-prinsip administrasi (1927-1937);
- c. administrasi sebagai ilmu politik (1950-1970);
- d. administrasi negara sebagai manajemen (1956-1970);
- e. administrasi negara sebagai administrasi Negara (1970-?).

Dari kelima paradigma tersebut, terlihat ada keterputusan ide pada paradigma kelima karena Henry hanya menyebutkan bahwa paradigma kelima dimulai pada tahun 1970, tetapi tidak jelas berakhir sampai kapan. Bahkan, dalam revisi yang keenam kali terhadap bukunya itu, Henry belum mengungkapkan paradigma administrasi negara sebagai administrasi negara yang masih relevan atau tidak sampai saat ini.

Adapun Denhardt dan Denhardt membagi paradigma administrasi negara atas tiga paradigma, yaitu sebagai berikut.¹¹

- a. *Old Public Administration* (OPA), tidak bisa dilepaskan dari paradigma-paradigma klasik dalam administrasi negara yang dikemukakan oleh Henry.
- b. *New Public Management* (NPM); diambil dari pemikiran-pemikiran *entrepreneurial government* Osborne dan Gaebler.

10 Henry Nicholas, 1995, *Public Administration and Public Affairs*, Ed. Ke-6, New Jersey: Englewood Cliffs, hlm. 144.

11 R.B. Denhardt & J.V. Denhardt, 2009, *Public Administration: an Action Orientation*, Ed. Ke-6. Belmont, California: Thomson Wadsworth, hlm. 432.

- c. *New Public Service* (NPS); menentang paradigma sebelumnya (OPA dan NPM). Dasar teoretis paradigma NPS ini dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara.

Dalam NPS, konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat. Nilai-nilai seperti keadilan, transparansi, dan akuntabilitas merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Paradigma NPS berpandangan bahwa responsivitas (tanggung jawab) birokrasi lebih diarahkan kepada warga negara (*citizen's*) bukan *clients*, konstituen (*constituent*) dan bukan pula pelanggan (*customer*). Pemerintah dituntut untuk memandang masyarakatnya sebagai warga negara yang membayar pajak.

Perkembangan paradigma tersebut memberikan pengaruh pada perkembangan teori administrasi negara. Perkembangan teori administrasi negara dapat dilacak dari aliran atau paradigma yang berkembang dalam ilmu administrasi negara. Tjokrowinoto dengan sangat runtut mencatat tentang aliran (*schools*) yang berkembang dalam ilmu administrasi negara yang memengaruhi teori-teori administrasi negara.¹²

Dari perkembangan paradigma dan aliran (*schools*), muncul banyak teori dalam administrasi negara. Namun, saat ini hanya beberapa teori yang menjadi *mainstream* dalam administrasi negara. Teori-teori tersebut adalah teori kebijakan publik, teori manajemen publik, dan teori *governance*.

5. Administrasi Negara dan Kebijakan Publik

Kebijakan publik sering didefinisikan sebagai apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan dan tidak dikerjakan. Dengan kata lain, "diam"-nya pemerintah juga merupakan bagian dari kebijakan, yaitu tidak mengambil tindakan apa-apa (*status quo*).

12 Bintoro Tjokroamidjojo, 2000, *Reformasi Birokrasi Pemerintah*, Jakarta: Gramedia, hlm. 191.

Pemerintah tidak melakukan apa-apa karena beberapa faktor, yaitu sebagai berikut.

- Tidak ada opsi yang paling efektif untuk menyelesaikan suatu masalah.
- Anggaran yang terbatas sehingga tidak memungkinkan bagi pemerintah untuk mengambil sebuah kebijakan, misalnya kurangnya kebijakan pemerintah dalam memberikan insentif yang wajar kepada guru besar di perguruan tinggi dengan alasan minimnya anggaran.
- Risiko politik yang akan diterima pemerintah saat mengambil suatu kebijakan.
- Pemerintah diam dan tidak mengambil suatu kebijakan karena desakan publik, contoh kebijakan pembangunan gedung baru DPR yang ditangguhkan karena desakan dari berbagai kalangan.

Kebijakan publik disusun dengan metode yang ilmiah untuk memecahkan masalah-masalah publik. Menurut Dunn, proses perumusan kebijakan terdiri atas beberapa aktivitas sebagai berikut.¹³

- Perumusan masalah: pemerintah harus mampu mengidentifikasi permasalahan yang sedang dihadapi oleh publik. Hasil identifikasi tersebut dilanjutkan dengan merumuskan masalah-masalah publik yang akan dipecahkan.
- Peramalan: melakukan *forecasting* terhadap dampak, manfaat, solvabilitas, dan menganalisis tingkat kesulitan implementasi suatu kebijakan yang akan diambil.
- Rekomendasi kebijakan: memberikan alternatif kebijakan yang memiliki manfaat paling tinggi dan merekomendasikannya kepada pengambil kebijakan.
- Pemantauan: memantau hasil dan dampak suatu kebijakan yang telah diimplementasikan.

13 W.N. Dunn, 1999, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 122.

- e. Evaluasi: menilai kinerja kebijakan secara umum sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Administrasi negara bertanggung-jawab untuk memformulasikan kebijakan publik yang *excellent*, yang mampu menguntungkan publik secara luas.

6. Administrasi Negara di Indonesia: Krisis Identitas

Keilmuan administrasi negara di Indonesia saat ini sedang dihadapkan pada perdebatan wacana administrasi “negara” versus administrasi “publik”. Banyak pihak yang mendukung perubahan terminologi dari administrasi negara ke administrasi publik, tetapi tidak sedikit pula yang menentangnya. Akibatnya, terdapat dua kutub ekstrem dalam administrasi negara saat ini, yakni yang mempertahankan *status quo* dan mereka yang menginginkan perubahan menjadi administrasi publik.

Agus Dwiyanto bisa disebut sebagai pelopor perubahan administrasi negara menjadi administrasi publik karena melalui tulisannya konsep administrasi publik, terutama administrasi publik yang berorientasi *governance*, mendapatkan justifikasi secara akademis.¹⁴ Dwiyanto berpendapat bahwa administrasi publik perlu menambah orientasinya menjadi ilmu yang tidak hanya mengkaji birokrasi, pemerintahan, kebijakan, manajemen publik, tetapi juga *concern* terhadap masalah-masalah publik. Artinya, administrasi publik perlu dipahami sebagai ilmu yang dinamis yang sangat responsif terhadap persoalan yang tidak hanya berhubungan dengan pemerintah, tetapi juga menyangkut *civil society*, mekanisme pasar dan sektor privat asalkan mereka menyediakan kebutuhan publik dan bertindak untuk kepentingan publik serta berorientasi pada publik.¹⁵

14 Agus Erwan Purwanto, 2005. “*Pelayanan Publik Partisipatif*”, *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 286.

15 Agus Dwiyanto, 2006, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Public*, Yogyakarta: UGM Press., hlm. 44.

Sebenarnya, pendapat Dwiyanto merupakan kelanjutan dari pendapat yang pernah diungkapkan oleh Denhardt. Denhardt menyatakan bahwa agar administrasi negara dapat eksis di dunia praktik, administrasi negara harus memiliki wawasan *publicness* (berorientasi publik) karena bidang administrasi negara berbeda dengan sektor privat dan sektor nirlaba. Seorang administrator publik seharusnya efektif dan responsif terhadap kebutuhan publik.¹⁶

7. Reposisi Administrasi Publik

Administrasi publik diharuskan melakukan reposisi atau deformasi dalam sebuah tatanan kekinian. Menurut Frederickson, ada beberapa alasan mendasar bahwa administrasi publik harus melakukan proses ini, yaitu sebagai berikut.¹⁷

- a. Di antara fenomena penting globalisasi ini administrasi publik kontemporer dihadapkan pada melemahnya batas-batas yurisdiksi dalam berbagai bentuk. Bangsa, negara, provinsi, kota atau bahkan desa telah kehilangan batas-batas fisikalnya. Melemahnya batas yurisdiksi tersebut bahkan telah mengarah pada menyatunya berbagai kawasan, tanpa pembatas. Revolusi telekomunikasi telah menghilangkan rambu dan batas fisikal yang pada akhirnya juga mengubah berbagai corak hubungan sosial antarmanusia, mereka dipautkan dalam batas lintas negara, lintas samudra dalam ruang global.
- b. Disartikulasi negara, melembeknya peran negara dalam menangani persoalan kompleks yang sumbernya beragam sehingga sebuah negara tidak dapat secara mandiri menanganinya secara baik. Contohnya, muncul hujan asam, menipisnya lapisan ozon di atas Benua Amerika dan Australia, bukan semata kesalahan dari negara tersebut, melainkan bersumber dari perilaku publik dari negara-negara lain.

16 *Loc. Cit.*, Purwanto, 2005, *Pelayanan Publik...*, hlm. 288.

17 H.G. Frederickson, 2000, *The Repositioning of American Public Administration* (APSANET), London: Routledge, hlm. 612.

- c. Semakin meluasnya makna kata “publik”. Dalam sejarah administrasi publik, yang disebut dengan publik itu identik dengan negara (*government*). Akan tetapi, ungkapan publik kini tidak terbatas pada negara, tetapi juga melingkupi seluruh organisasi nonnegara atau institusi-institusi yang secara langsung melakukan kontrak kerja dengan negara untuk mewujudkan tugas publik.

B. Desain Ekologi Administrasi Publik Kontemporer dalam Fungsi Pelayanan Publik

Dalam konteks pencarian identitas kontemporer, administrasi publik telah menempatkan dirinya pada posisi yang dinamis. Bahkan, dalam arti yang luas, proses pencarian identitas administrasi publik dalam ekologi yang demikian terus berlangsung intens hingga saat ini. Mulai dari awal kelahirannya, kemudian berkembang paradigma administrasi publik dalam konteks manajemen, dikotomi administrasi publik-politik, dan kembali pada *mainstream* administrasi publik sebagai administrasi publik.

Dalam praktiknya, administrasi publik memiliki dua peran kunci. *Pertama*, dalam ruang publik, administrasi publik terlibat dalam pengambilan keputusan yang di dalamnya wilayah politik lebih berperan. Dalam ruang publik, semua keputusan politik dibuat dan bersifat mengikat ke dalam ataupun keluar. Selanjutnya ruang publik memberikan kewenangan politik pada administrasi publik untuk membentuk perangkat yang bertugas menegakkan regulasi yang dibuat. *Kedua*, berdasarkan kewenangan politik yang diberikan oleh komponen ruang publik, administrasi publik berhak untuk membentuk perangkat hukum serta menegakkannya.

Secara teoretis administrasi publik direposisi dengan mendefinisikan “wilayah abu-abu” antara politik dan administrasi karena memiliki tafsir yang sangat luas. Baik dalam lokus maupun fokus administrasi publik, wilayah politik dan administrasi memiliki porsi yang dominan. Wilayah politik dan administrasi yang selama ini menjadi kelemahan ternyata sangat penting dalam menentukan langkah pada masa datang. Dikotomi politik dan administrasi sangat

membantu dalam menentukan wilayah permasalahan dalam administrasi publik.

1. Desain Konteks Politik Administrasi Publik

Desain politik administrasi publik menurut Herbert Kufman, yaitu:

- a. desentralisasi dan distribusi kekuasaan di tingkat daerah;
- b. desentralisasi dan distribusi korupsi;
- c. hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- d. desentralisasi, distribusi sumber daya, dan disintegrasi.

Contoh kasus:

Untuk menghindari desentralisasi Korupsi program BOS, dengan hanya mengubah mekanisme penyaluran dana tidak cukup. Langkah penting yang harus segera dilakukan adalah memenuhi kebutuhan sekolah sehingga mampu menyediakan pelayanan berkualitas tanpa membebani warga. Jika mekanisme penyaluran dana tidak diikuti pengawasan ekstraketat, terutama terhadap dinas pendidikan, potensi korupsi program BOS akan jauh lebih besar dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Hasil riset Indonesia Corruption Watch (ICW) memperlihatkan bahwa tanpa memiliki kewenangan dalam proses distribusi pun, dinas pendidikan (kecamatan dan kabupaten/kota) tetap bisa ikut “menikmati” dana BOS.

2. Desain Konteks Birokrasi dalam Administrasi Publik

Desain konteks birokrasi meliputi sebagai berikut.

- a. *Street Level Bureaucracy: the critical role of street level Bureaucrats* (1980): (peran *street level* birokrasi dalam diskresi pengambilan keputusan; diskresi versus responsibilitas, efektivitas, efisiensi, keadilan).
2. *Breaking through bureaucracy* (1992) Michael Barzealy dan Babak J. Armajani: (kepentingan publik berdasarkan perspektif pemerintah versus kepentingan masyarakat; kualitas pelayanan publik).

3. Desain Konteks Organisasi dalam Administrasi Publik

Administrasi publik adalah bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara, meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.

Dalam hal ini lokus dari ilmu administrasi publik adalah kepentingan publik (*public interest*) dan urusan publik (*public affair*). Fokus ilmu administrasi publik adalah teori organisasi. Dengan demikian, hubungan antara organisasi dan administrasi publik adalah organisasi termasuk fokus dari administrasi publik.

Dalam konteks ini, desain teori organisasi terdiri atas sebagai berikut.

- a. *Scientific management* (1912): F.W. Taylor (tenaga informal dalam proses akumulasi modal dan dukungan bagi dominasi pembuat keputusan/*decision maker*).
- b. *The cooperative mechanism* (1949): Philip Zelsnick (partisipasi-kooptasi; kepemimpinan-kooptasi).
- c. *Informal organization and their relation to formal organization* (1938): Chester I. Barnard (*teamwork*-kualitas pelayanan; kinerja organisasi; klik-efisiensi/klik inefisiensi).
- d. Struktur, desain dan budaya organisasi (struktur, efisiensi, manajemen, dan resolusi konflik).

Organisasi publik harus memberi pelayanan yang sebaik-baiknya pada publik, jangan sampai karena perbuatan negatifnya menyebabkan masyarakat tidak percaya lagi pada birokrat publik sehingga masyarakat sulit diharapkan partisipasinya.

4. Konteks SDM dalam Administrasi Publik

Salah satu isu strategis dalam reformasi administrasi publik berkaitan dengan kompetensi SDM aparatur yang di dalamnya mencakup kompetensi, profesionalisme, etika, dan budaya kerja. Sejauh ini masih banyak aparatur negara yang belum kompeten, serta mengabaikan norma, etika dan aturan administrasi negara yang baik.

Indikasinya adalah masih tingginya penyalahgunaan kewenangan sehingga menimbulkan ketidakefisienan, ketidakefektifan, dan ketidakproduktifan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan sehingga harapan akan suatu kultur aparatur negara yang profesional dan akuntabel belum dapat tercapai.

Salah satu fungsi negara adalah penyedia pelayanan publik dengan penyediaan layanan yang tidak boleh memperhitungkan seberapa besar profit atau keuntungan yang diperoleh. Oleh karena itu, pelayanan publik akan bersifat ekonomis, artinya biaya yang dibebankan harus terjangkau oleh masyarakat.

Bertolak dari hal itulah, pemerintah menerbitkan dan memberlakukan peraturan perundangan mengenai Standar Pelayanan Minimal (SPM) bagi pemerintah, terutama pemerintah daerah. Hal ini karena adanya otonomi daerah (desentralisasi pemerintahan) memiliki konsekuensi logis bahwa pemerintah daerah menerima pelimpahan fungsi pelayanan dari pusat.

5. Desain Konteks Manajemen Publik dengan Administrasi Publik

Desain manajemen publik terdiri atas sebagai berikut.

- a. *Productivity & Quality Management* (1952): Marc Holzer (kualitas pelayanan sektor publik).
- b. *Exploring the limit of Privatization* (1987): Ronald C. Moe (dampak privatisasi, informasi bagi pengambil keputusan untuk privatisasi).
- c. *Public and private management* (1980): Graham T. Allison (perbedaan pelayanan sektor publik dan swasta).

Manajemen publik tidak berbeda dengan manajemen instansi pemerintah. Overman mengemukakan bahwa manajemen publik bukan "manajemen ilmiah", meskipun sangat dipengaruhi oleh "manajemen ilmiah". Manajemen publik juga bukan "analisis kebijakan", bukan administrasi publik yang baru, atau kerangka yang lebih baru. Manajemen publik merefleksikan tekanan antara orientasi "rational-instrumental" pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan di pihak lain.

Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi. Ia merupakan gabungan fungsi manajemen, seperti perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik. Berdasarkan pandangan tersebut, Ott, Hyde, dan Shafritz mengemukakan bahwa manajemen publik dan kebijakan publik merupakan dua bidang pemerintahan yang tumpang tindih. Untuk membedakan keduanya, dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merefleksikan sistem otak dan saraf, sedangkan manajemen publik mempresentasikan sistem jantung dan sirkulasi dalam tubuh manusia.

Dalam bukunya, *Management in the Public Domain, Public Money and Management*, Stewart dan Ranson secara umum menggambarkan perbedaan manajemen pelayanan pada sektor publik dan manajemen pelayanan sektor swasta. Pelayanan pada sektor publik tidak menjadikan laba sebagai tujuan utamanya dan keputusan dalam manajemen sektor publik dapat bersifat memaksa. Hal ini berbeda dengan sektor swasta yang tidak bisa memaksa pelanggannya. Masyarakat bisa dipaksa untuk mematuhi aturan atau keputusan pemerintah, misalnya tentang penetapan tarif pajak dan harga pelayanan tertentu.

6. Desain Konteks Kebijakan Publik dalam Administrasi Publik

Kebijakan publik merupakan kajian utama dari ilmu administrasi publik. Chandler dan Plano (1982), dalam *The Public Administration Dictionary*, mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah. Chandler dan Plano lalu membedakannya atas empat bentuk, yakni *regulatory*, *redistributive*, *distributive*, dan *constituent*. Kebijakan publik dapat dikatakan sebagai:

- a. keputusan atau aksi bersama yang dibuat oleh pemilik wewenang (pemerintah);
- b. berorientasi pada kepentingan publik dengan dipertimbangkan secara matang terlebih dahulu baik buruknya dampak yang ditimbulkan;
- c. untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

7. Desain Konteks Etika dalam Administrasi Publik

a. Administrasi adalah Dunia Keputusan dan Tindakan

Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan baik dan buruk, sedangkan administrasi adalah konkret dan harus mewujudkan hal-hal yang diinginkan (*get the job done*).

Pembicaraan tentang etika dalam administrasi adalah cara mengaitkan keduanya, gagasan-gagasan administrasi, seperti ketertiban, efisiensi, kemanfaatan, produktivitas, yang dapat menjelaskan etika dalam praktiknya dan gagasan-gagasan dasar etika, mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk.

b. Desain Posisi Etika dalam Studi Administrasi Publik

Dalam konteks ini, desain posisi etika dalam studi administrasi publik, meliputi:

- 1) teori administrasi publik klasik (Wilson, Weber, Gulick, Urwick) kurang memberikan tempat pada pilihan-pilihan moral (etika);
- 2) kebutuhan moral administrator hanya keharusan untuk menjalankan tugas sehari-hari secara efisien;
- 3) dengan diskresi yang dimiliki, administrator publik tidak hanya efisien, tetapi juga harus dapat mendefinisikan kepentingan publik, barang publik dan menentukan pilihan kebijakan atau tindakan secara bertanggung jawab.

C. Skema Ekologi Administrasi Publik Kontemporer dalam Birokrasi Pemerintahan Pusat dan Daerah

1. Konteks Normatif Ekologi Birokrasi

Konsep birokrasi secara etimologis berasal dari paduan kata *bureau* dan *cracy*. Makna sederhananya adalah kekuasaan atau aturan, yang dikendalikan melalui meja atau kantor. Pada organisasi modern, terminologi tersebut sering dianalogikan sebagai "mesin" yang dijalankan untuk mengolah pekerjaan dan menghasilkan produk fisik dan nonfisik. Capaian produk membutuhkan jaminan berfungsinya seluruh komponen mesin birokrasi secara efektif dan

efisien. Pada konteks itu, birokrasi hadir dalam institusi pemerintahan, swasta, sosial kemasyarakatan, keagamaan, peradilan, kemiliteran, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya dengan ragam dan sifat pekerjaan serta produk sesuai tujuan dan sasaran masing-masing.

Dalam berbagai literatur akademis, dapat ditemukan dua pandangan ekstrem mengenai birokrasi, yaitu sebagai berikut.¹⁸

a. *Birokrasi Bersifat Integratif*

Melihat birokrasi sebagai bagian penting yang bersifat integratif dan melekat pada sistem administrasi publik dalam rangka mewujudkan visi pemerintahan. Pada konteks itu, dapat dirunut konsep birokrasi berikut.

1) **Sebagai organisasi bertipe ideal**

Max Weber¹⁹ menjelaskan secara lugas mengenai “*consequences of Bureaucratic organization for the achievement of bureaucratic goals: primarily the goals of a political authority*”; Selznick menekankan pada “*delegation of authority*”; Crozier mencirikan sebagai pemerintahan tanpa partisipasi dari yang diperintah. Sementara itu, Merton menekankan pada “*demand for control made on the organization by the top hierarchy*”. Penjelasan lain yang relevan dapat dijumpai di dalam Gibson, Ivanicevic dan Donnelly (1995), dan Albrow (2005), memusatkan perhatiannya pada konsekuensi pencapaian tujuan birokrasi yang dipengaruhi oleh karakteristik sistem organisasi dan individu dalam organisasi.²⁰

Sesuai perkembangannya, tipe ideal telah membentuk pola anutan tersistemis dalam tubuh organisasi yang diyakini sebagai model normatif acuan mengukur derajat keberhasilan birokrasi dalam

18 Akbar Asilo, 2013, *Model Birokrasi Kontekstual: Gravitasi Ekologis Kearifan Lokal dan Globalisasi*, Jayapura: UNCEN, hlm. 28.

19 Riggs, James, 1971, *Production Systems: Planning Analysis, and Control*, Edisi Kedua, New York: Wiley Published, hlm. 455.

20 Martin Albrow, 2005, *Birokrasi*, Cetakan Ketiga, Terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Bandung: Tiara Wacana, hlm. 144.

menjalan tugas dan fungsinya melayani publik. Para pejabat dan ilmunan memandang ciri bawaan tipe ideal itu sebagai norma baku yang dijadikan referensi piker dan tindakan dalam memutar roda organisasi pemerintahan.

2) **Tata pemerintahan oleh biro-biro/kombinasi**

Kombinasi tipe ideal dan tata pemerintahan oleh biro disebut bercorak legal-rasional dengan sifat-sifat:²¹

- a) fungsi dan tugas secara resmi berdasar aturan; terbagi dalam bidang-bidang spesialisasi sesuai kompetensi;
- b) membutuhkan keterampilan untuk memahami dan mengelola pekerjaan sesuai aturannya; *impersonality* melalui persamaan perlakuan dalam organisasi;
- c) mengangkat dan mempromosikan berdasarkan prestasi, upah atas dasar kinerja dan hak pensiun, perbedaan kepentingan publik dan swasta termasuk dalam hal keuangan; disiplin yang ketat, dan kontrol harian, keputusan, tindakan, dan aturan dirumuskan dan dicatat secara tertulis, dan biro-biro itu terdiri atas aparat yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diberi mandat untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Keabsahan kewenangan individu dalam organisasi didasarkan pada keputusan formal berdasarkan keahlian dan profesionalitasnya, bukan hanya tunduk pada kehendak pimpinan.

b. *Birokrasi dari Sisi Negatif*

Birokrasi dari sisi negatif, sebagai instrumen untuk tujuan kepentingan eksklusif, tecermin dalam bentuk perilaku pejabat dan aparatur pemerintahan yang bertendensi kaku.

2. **Model Birokrasi Kontemporer**

Dalam rangka mengaktualisasikan kembali birokrasi kita sesuai

21 *Loc. Cit.*, Akbar Asilo, 2013, *Model Birokrasi...*, hlm. 29.

faktor ekologisnya, ada beberapa rujukan teori yang mendasarinya. Kajian-kajian ekologi birokrasi dari Nigro (1970), Riggs (1971), Kimberly dan Rottman (1995), Pamudji (2004), Hardjito (2005), dan Thoha (2012), mengaitkan karakteristik lingkungan dari institusi pemerintahan yang relevan dengan struktur-fungsi birokrasi yang bersifat khas.²²

Gagasan tentang birokrasi kontekstual ditawarkan untuk diintersepsikan sebagai bagian penting dari *Grand Desain Roadmap* reformasi birokrasi Indonesia dalam jangka panjang (2010-2025).²³ Gagasan ini berisi langkah-langkah umum penataan organisasi, penataan tata laksana, penataan manajemen sumber daya manusia aparatur, penguatan sistem pengawasan intern, penguatan akuntabilitas, peningkatan kualitas layanan publik, dan pemberantasan praktik KKN. Langkah-langkah penerapannya meliputi sembilan program: manajemen perubahan, penataan organisasi, penataan tata laksana, manajemen sumber daya aparatur, penguatan unit organisasi, penataan peraturan perundangan, penguatan pengawasan intern, penguatan akuntabilitas, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Pada konteks yang sama, Velix V. Wanggai menekankan pada penataan kelembagaan struktural, otonomi daerah, sumber daya manusia, regulasi, sinergi pusat-daerah, penegakan hukum, dan data kependudukan.²⁴ Akan tetapi, konteks ini belum menyentuh faktor-faktor ekologis yang ada pada setiap strata pemerintahan hingga ke tingkat kampung. Walaupun dimaksudkan untuk memberi arah, acuan, dan penyamaan persepsi mengenai langkah-langkah operasional birokrasi setiap instansi hingga ke daerah-daerah, dalam implementasinya konteks tersebut tidak cukup signifikan menghasilkan perbaikan. Padahal, *Road Map* tersebut dihadirkan

22 *Op. Cit.*, Akbar Asilo, 2013, *Model Birokrasi ...*, hlm. 31.

23 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.

24 *Loc. Cit.*, Akbar Asilo, 2013, *Model Birokrasi ...*, hlm. 35.

untuk menjawab permasalahan dalam dunia birokrasi, yang oleh Keban (2008) dinyatakan bahwa penyebab utamanya adalah pembangunan birokrasi selama ini terabaikan sehingga mutunya berangsur-angsur mengalami kemerosotan. Reformasi birokrasi dipolakan dari pusat (*convergence*) dan daerah wajib menyesuaikan, meneropong secara terpusat sehingga bersifat generalis.²⁵

Sementara itu, reformasi birokrasi di tingkat pusat tidak pernah selesai, termasuk prioritas pencapaian tahunannya. Misalnya, sejumlah aturan menyangkut aparatur dan kelembagaan birokrasi yang tumpang tindih, pola pikir dan budaya kerja birokrasi belum sepenuhnya profesional, dan birokrasi menjadi kehilangan kepastian arah, luput dari pertimbangan geografis dan karakter ekologis lainnya. Domain pusat terlalu besar, berimplikasi pada saling tumpang tindih dan benturan fungsi dan kewenangan antarinstansi pemerintah.

Akibatnya, sulit menemukan penyelesaian tuntas dan serentak. Pada pihak lain, pemerintah pusat terus-menerus menuntut perbaikan kinerja birokrasi di daerah untuk peningkatan pelayanan publik dan mereduksi praktik KKN. Pengalaman membuktikan bahwa birokrasi yang dikendalikan dari jauh hanya menghasilkan penyeragaman yang sering tidak cocok dengan situasi dan kondisi variabilitas antardaerah.

Perbedaan kultural, geografis, dan ekonomis melahirkan kebutuhan berbeda dan menuntut program pembangunan yang berbeda pula. Untuk mengaktualkan model holistik birokrasi kontekstual, diperlukan penataan kembali hubungan eksternal dan internalnya dengan kecenderungan pada sistem terpecah (*divergen*) sehingga dapat dicapai keseimbangan harmonis.

3. Model Holistik Birokrasi Kontekstual

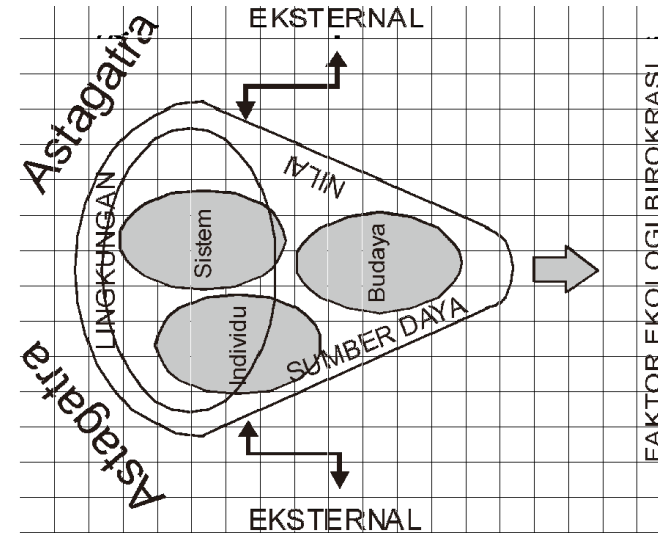
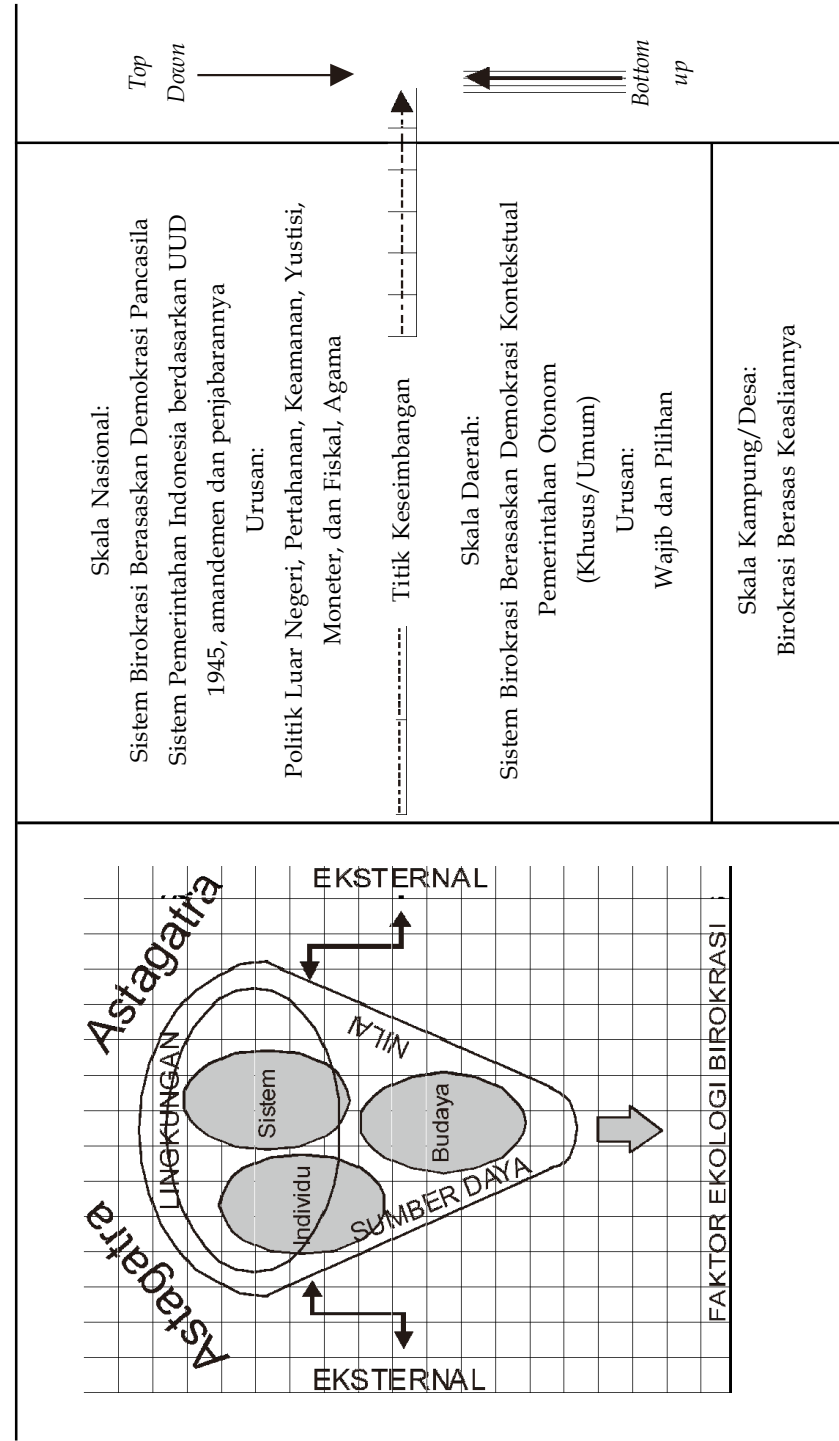
Model ini bermaksud mengakomodasi hubungan kausalitas secara eksternal dan internal. Pada lingkup eksternal, hubungan

25 *Loc. Cit.*, Keban, 2008, *Enam Dimensi...*, hlm. 49.

internasional dalam sistem dunia memerlukan tata kerja birokrasi yang profesional dan responsif, bahwa kapasitas birokrasi harus mampu mengelola pergaulan antarbangsa dalam proses pencapaian tujuan negara. Hal itu diproyeksikan pada Gambar 12.2 berikut.²⁶

26 *Loc. Cit.*, Akbar Asilo, 2013, *Model Birokrasi...*, hlm. 14.

Skala Internasional: Sistem Birokrasi berasas Demokrasi Universal



Oleh karena itu, selalu ada kandungan nilai universal dalam tubuh birokrasi. Jika dikalkulasi proporsi kewenangan negara²⁷, pada konteks global diperlukan responsivitas birokrasi maksimal 20%, dan pada lingkup nasional dibutuhkan minimal 80%. Dengan asumsi bahwa segala urusan internasional dimaksudkan untuk mencapai tujuan nasional.

Selanjutnya, pada skala nasional, proporsi kewenangan Pemerintah Pusat hanya maksimal 25%, dan pada tingkat daerah minimal 75%. Hal ini dapat dirujuk dari berbagai ketentuan yang berlaku: Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 (Otonomi Khusus NAD), Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 (Otonomi Khusus Papua), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Pemerintah Daerah), Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 (Hubungan Keuangan Pusat-Daerah), Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 (Kekhususan DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara), Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 (Keistimewaan DIY).

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, lebih khusus lagi mengatur kewenangan pemerintahan terhadap jenis urusan masing-masing. Pada Pasal 2 mengatur 6 jenis urusan pusat dan 31 jenis urusan daerah; Pasal 7 diterakan 27 jenis urusan wajib, menyangkut urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, serta 5 jenis urusan pilihan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

27 Semata-mata bersifat prediktif berdasar pada asumsi yang merasionalisasi kedaulatan suatu negara dalam konteks pergaulan antarbangsa, serta adanya perbedaan jenis-jenis urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, birokrasi yang didambakan dapat menampilkan wajah kontekstual ekologisnya. Selanjutnya, kalkulasi memerlukan riset lebih lanjut. *Loc. Cit.*, Akbar Asilo, 2013, *Model Birokrasi...*, hlm. 37.

Semua aturan perundangan tersebut memberikan konsesi dan pengakuan formal kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya dalam batas kewenangan masing-masing di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya, tiap-tiap wilayah pemerintahan di Indonesia yang menjalankan kewenangan otonomi seharusnya menampilkan wajah birokrasinya yang berbeda satu sama lain.

Fauzi dan Zakaria melihat hubungan kewenangan itu dalam bentuk desentralisasi sebagai bentuk penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom dalam rangka NKRI; dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah; *medebewind* adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi.²⁸

Sementara itu, Musaad (2002) menjelaskan bahwa kewenangan perlu dirasionalisasi sesuai tuntutan kebutuhan dan potensi daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah, dengan menghindari duplikasi kewenangan antardaerah (provinsi/kabupaten/kota) yang dianggap tidak realistis.

28 Noer Fauzi dan R. Yando Zakaria, 2002, "Mendemokratisasi Desentralisasi Beberapa Prakarsa Lokal dari Indonesia," *Journal International Association for the Study of Common Property 9th Biennial Conference, Victoria Falls, Zimbabwe*, hlm. 4003.

Matriks 12.1
Identifikasi Perbedaan Implementasi Birokrasi Implementasi
dan Perspektif Birokrasi Kontekstual

| Petunjuk | Birokrasi (Umum) dalam Implementasi | Birokrasi Kontekstual dalam Perspektif |
|---------------------|--|--|
| <i>Grand Desain</i> | Gagasan bersifat <i>convergen</i> orientasi <i>Top Down</i> . | Gagasan bersifat <i>divergen</i> orientasi <i>Bottom Up</i> . |
| Basis | Domain Pusat-Sentralistik. | Domain Daerah-Terpecah. |
| Dominan Pengaruh | Dipengaruhi oleh sistem politik nasional dan tekanan politik internasional. Politisasi Birokrasi semakin menguat. | Dipengaruhi faktor dominan ekologi pemda dan tekanan <i>stakeholder</i> daerah. Memperkuat budaya birokrasi. |
| Arah Kebijakan | Rigid, kurang fokus, dan kurang realistis. | Flkasibel, lebih fokus, dan lebih realistis. |
| Sumber Kewenangan | Diidentifikasi dari konten daerah dan kepentingan nasional, serta dirumuskan secara umum. Membutuhkan penerjemahan dengan regulasi berlapis. | Diidentifikasi dari konten daerah dan dirumuskan sesuai konten kebutuhan daerah. Didukung regulasi yang lebih fleksibel. |
| Muatan Kewenangan | 6 urusan sebagai domain pusat dan intervensi 31 urusan daerah dekonsentrasi dan pembantuan hingga ke kampung. | 6 urusan sebagai domain pusat dan 31 urusan daerah secara penuh. |
| Sistem Organisasi | Berorientasi hasil berpola umum. Kinerja dipacu dengan standar nasional. | Berorientasi proses berkarakter ekologi lokal. Kinerja dipacu dengan standar kepuasan publik. |
| Budaya Kerja | Sikap dan perilaku kerja sangat dipengaruhi oleh kekuasaan elit politik. | Sikap dan perilaku kerja berdasarkan pada nilai-nilai sosial budaya. |
| Jangkauan Publik | Lebih terbatas dan lamban. | Lebih dekat aspirasi publik dan cepat. |

Sumber: Akbar Asilo (2013).

Pada Matriks 12.1 ditampilkan aspek-aspek ciri birokrasi kontekstual dibandingkan dengan birokrasi yang telah diimplementasikan pada umumnya di Indonesia hingga saat ini. Ciri-ciri tersebut menekankan pada kedekatannya dengan sasaran pembangunan (pemberdayaan) dan layanan publik. Menarik tumpukan kewenangan di pusat yang sarat dengan kepentingan politik praktis untuk diposisikan kembali lebih dekat pada masyarakat yang sarat dengan kearifannya.

Birokrasi kontekstual digagas dengan formula lokal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengedepankan kearifan lokal yang ciri-cirinya adalah sistem budaya yang hidup dan berkembang dinamis. Untuk itu, pemerintah harus dapat mendorong terciptanya kondisi yang dapat memunculkan ragam inisiatif dan kreativitas daerah dalam mencari keunggulannya masing-masing memasuki era kompetisi global.

Dalam telaahnya bertajuk “Semangat Berprestasi Cina, Jepang dan Korea Selatan”, Widyahartono mengungkapkan bahwa Cina, Jepang, dan Korea Selatan memiliki semangat tinggi dan etos berprestasi yang menjiwai budaya produktivitas. Etos kerja yang tinggi ini disertai karakter nilai-nilai khas yang menjunjung tinggi nama keluarga, disiplin kerja, menghindari terjadinya suasana tidak nyaman, orientasi kelompok, jaringan kerja yang saling mendukung atas dasar saling percaya.²⁹

Masyarakat Jepang memiliki jiwa makoto (sungguh-sungguh) dan bermental Samurai dengan menjunjung tinggi kemurnian batin dan motivasi, serta menolak tujuan berkarya demi kepentingan diri sendiri sebagai ekspresi keluhuran dari kearifan budaya lokal. Bangsa Korea dengan semangat etos kerja “Hahn” sebagai suatu energi yang menggerakkan tekad, hasrat bekerja tidak kenal menyerah, menyesuaikan diri dengan lingkungan, berdisiplin dan rela berkorban

²⁹ Bob Widyahartono, 1996, *Etika Bisnis Sebagai Ketanggapan Sosial, Sistem Ekonomi, dan Peran Pemerintah dalam Etika Bisnis Cina: Suatu Kajian terhadap Perekonomian di Indonesia*, Jakarta: Gramedia dan Pusat Pengkajian Cina Universitas Nasional, hlm. 192.

untuk peningkatan mutu kehidupan keluarga dan negara, serta menjaga identitas sebagai bangsa terhormat.

Sementara itu, Yaya M. Abdul Aziz mengemukakan bahwa kearifan lokal yang dimiliki setiap negara di kawasan ASEAN dapat menjadi modal utama dalam menghadapi persaingan pasar global yang semakin kompetitif.³⁰

Kita harus mampu tampil seperti Cina atau Jepang yang sangat kuat dan kental bersama kearifan lokalnya. Dengan identitas yang kuat, kita dapat memanfaatkan jejaring untuk mengembangkan perekonomian negaranya.

Fakta menceritakan bahwa fungsi birokrasi tidak dapat dijalankan dengan baik karena tidak cukup responsif terhadap dinamika kebutuhan masyarakat. Untuk itu, dalam rangka reaktualisasi birokrasi, perlu diawali dengan redefinisi misi yang diembannya. Dalam hal itu, diperlukan adanya strategi penguatan birokrasi di daerah-daerah dalam matra institusionalisasi tata aturan baru yang demokratis dan mekanisme responsif yang memihak pada kebutuhan masyarakat yang dilayani, serta internalisasi nilai-nilai baru yang lebih kontekstual kepada setiap elite pemerintahan, pejabat, dan aparatur birokrasi daerah.

Pemerintah pusat perlu mendorong transformasi birokrasi di setiap daerah yang kondusif bagi lahirnya kreativitas dan inisiatif daerah berbasis kearifan lokalnya. Transformasi birokrasi ke arah itu akan dapat meningkatkan derajat kepercayaan dan respek masyarakat terhadap pemerintahannya serta berpartisipasi aktif menjalankan kewajibannya, tidak lagi merasa kehilangan hak dilayani. Bahkan, Fukuyama (1999) menyatakan bahwa:

“...Jika pemerintahan tanpa *trust* dan tidak terjadi hubungan kemitraan antara pemerintah, market, dan *society* secara praksis, maka akan terjadi *the great of disruption*,

30 Abdul M.Yaya Aziz dan Priangani Ade (Eds.), 2002, *Titik Balik Demokrasi dan Otonomi (Pikiran-pikiran Kritis dan Saat Krisis)*, Yogyakarta: Pustaka Raja, hlm. 77.

sekalipun telah ditemukan model ideal pengorganisasian masyarakat kontemporer. Karakteristik lainnya berupa fenomena pengorganisasian yang dapat menciptakan keseimbangan baru dalam sistem global, maka fenomena organisasi kolaboratif diharapkan mampu memberi jawaban yang berarti”.³¹

Pada pihak lain, internalisasi nilai-nilai baru ke dalam tubuh birokrasi daerah yang kontekstual, mensyaratkan terbentuknya karakter individu selaku aparatur pemerintahan berorientasi pelayan publik, yang memiliki kemampuan dalam mewujudkan keselarasan modus pelayanan dengan kebutuhan nyata masyarakat dan kompetisi global.

4. Faktor Determinan Birokrasi

Meminjam model kongruen E-V-R dari Thompson, kompetensi birokrasi dapat dirunut dari empat faktor deteminannya. Kondisi yang mungkin terjadi dalam desain birokrasi kontekstual adalah sebagai berikut.³²

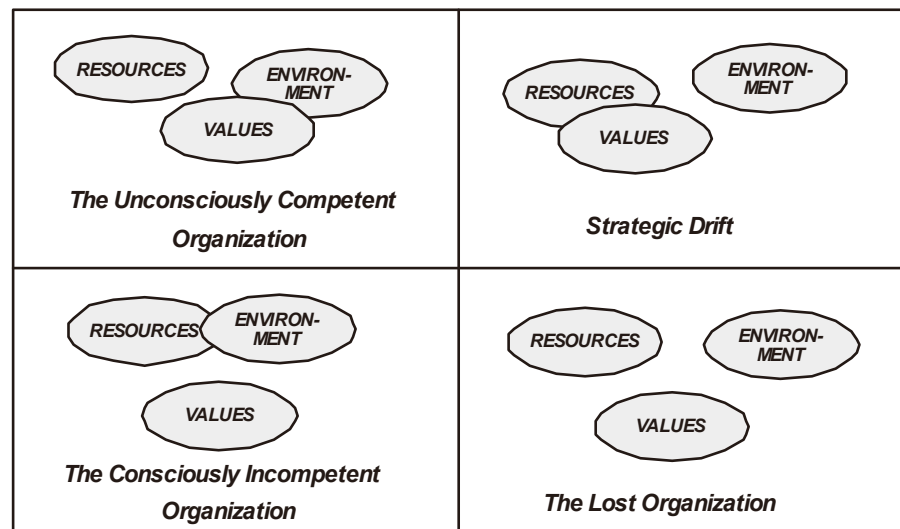
- a. *Strategic drift*, ketika faktor lingkungan tidak menjadi bagian penting dalam strategi birokrasi. Secara internal, organisasi tidak memiliki hubungan kohesif dengan lingkungan. Tuntutan kebutuhan diubah sehingga kompetisi justru tidak mendorong ke arah upaya meningkatkan produksi dan pelayanan.
- b. *The consciously incompetent organization*, ketika birokrasi mengabaikan pentingnya faktor sumber daya, termasuk individu, fasilitas, waktu, dan informasi. Birokrasi menjadi lumpuh tanpa dukungan sumber daya berkarakter yang memadai.

31 Francis Fukuyama, 1999, *Social Capital and Civil Society: The Institute of Public Policy*, New York: Free Press, hlm. 322.

32 John L. Thompson, 1997, *Strategic Management*, Forth Edition, New York: Gray Publishing Turnbridge Wells, hlm. 199.

- c. *The unconsciously competent organization*, ketika nilai-nilai organisasi menjadi terabaikan. Birokrasi berjalan tanpa komitmen jelas dan orientasi perubahan. Penekanan pada kesadaran pejabat dan aparat pemerintahan dalam mengapresiasi pentingnya kepuasan publik pun sangat rendah.
- d. *The lost organization*, terjadi ketika tiga faktor tersebut tidak terkait satu sama lain. Kombinasi terbaik dari komponen tersebut diyakini akan dapat memberikan format desain dan rencana tindak yang ideal.

Oleh karena itu, desain model birokrasi kontekstual harus mempertimbangkan aspek-aspek lingkungan, sumber daya, dan nilai-nilai yang berkembang dinamis. Thompson menyebutnya dengan *Type E-V-R Congruence*, sebagaimana ia proyeksikan pada Gambar 12.4 berikut.³³



Gambar 12.4
Type E-V-R Congruence Thompson

Sumber: Akbar Asilo (2013)

Untuk menjamin bekerjanya sistem birokrasi kontekstual, ketiga faktor tersebut harus dapat disinergikan dan dipadukan secara optimal dalam keseimbangan internal dan eksternal. Dalam perspektif hubungan pusat-daerah, Hofstede dan Peterson menekankan adanya penyesuaian nilai-nilai yang berlaku di institusi (pusat) induk pada institusi cabang-cabangnya (daerah-daerah).³⁴

Hofstede dan Peterson yang membandingkan nilai-nilai yang diterapkan di lingkungan kerja di negara-negara yang berbeda budayanya, menemukan karakter nasional (*power distance, uncertainty avoidance, individualism vs collectivism, maskulinitas vs feminitas*) pada level nilai-nilai, dan kultur organisasi (simbol, pahlawan, dan ritual) yang dibedakan pada cakupan pengaruhnya.

Pembedaan kultur nasional dan kultur organisasi didasarkan pada pengukuran indikator: orientasi proses versus orientasi hasil, orientasi pekerjaan versus orientasi kepada pekerja, kultur profesional versus parokial, kultur sistem terbuka versus sistem tertutup, kultur yang dikontrol ketat versus kultur yang dikontrol longgar, dan kultur pragmatik versus kultur normatif.

Dalam skema pengembangan organisasi modern, birokrasi harus mengintersepsi kaitan waktu dan informasi sebagai sumber daya utama organisasi selain individu dan fasilitasnya. Bukankah telah didefinisikan bahwa waktu adalah uang, dan bahwa siapa yang menguasai informasi berarti menguasai dunia.

Dengan demikian, birokrasi kontekstual tidak boleh bersembunyi di balik kekhususan faktor ekologisnya, tetapi dapat dijangkau oleh pihak mana pun yang membutuhkan pelayanan. Birokrasi kontekstual mensyaratkan kapasitas pejabat dan aparatur yang berkarakter, mampu mengelola waktu dan informasi untuk tujuan pelayanan publik, kapasitas kepemimpinan manajerial yang bersifat situasional, dan beragam sumber daya berwujud (modal fasilitas, keuangan, teknologi, dan fisik lainnya).

33 *Loc. Cit.*, Akbar Asilo, 2013, *Model Birokrasi...*, hlm. 24.

34 Kusdi, 2011, *Budaya Organisasi*, Jakarta: Salemba Empat, hlm. 101.

Sumber daya organisasi merupakan elemen penguat daya saing kompetitif. Dari sumber daya inilah dibentuk suatu tatanan nilai budaya birokrasi. Osborne dan Plastrik, senada dengan pandangan Moss-Kanter (1995), Bornstein dan Sands (1996), Nugroho (2003), bahwa dimensi penting dari budaya organisasi mencakup seperangkat perilaku, perasaan dan kerangka psikologis yang terinternalisasi sangat mendalam dan dimiliki bersama oleh anggota organisasi; keyakinan, gagasan, cita-cita, harapan dan impian; sebagai acuan mengelola sikap dan perilaku yang tepat, hal-hal yang sebaiknya dilakukan, serta cara berpikir dan bertindak. Nugroho mengkaji faktor kunci pembangunan sebagai salah satu fungsi pokok birokrasi pemerintahan, yaitu:³⁵

- a. faktor kepemimpinan, didasarkan pada konsep karakter pemimpin dari Moss-Kanter: *concept, competence, and connectedness*, serta konsep Bornstein dan Sands tentang kredibilitas pemimpin: *conviction, character, courage, composure, and competence*;
- b. faktor manajemen, yang dilihatnya sebagai suatu kebudayaan bermuatan sistem nilai untuk berpikir dan bertindak;
- c. faktor kelembagaan, yang dibedakan menurut jenisnya sebagai organisasi publik, bisnis, dan nirlaba;
- d. faktor sistem nilai, meliputi variabel profesional, sikap hidup positif, pembelajaran tanpa henti;
- e. faktor kekayaan alam, yang menekankan perpektif kapital ekonomi dan kapital-politiknya.

Tatanan budaya birokrasi kontekstual harus tecermin dalam matra:

- a. produktif, didasarkan pada kemampuan untuk menyesuaikan diri, keterlibatan intensif, misi yang jelas dan kemantapan pribadi;
- b. konsisten, mendorong setiap elemen birokrasi untuk mampu dan terlibat mengatasi permasalahan yang dihadapi.

35 Riant Nugroho, 2003, *Reinventing Pembangunan*, Jakarta: Alex Media Komputindo, hlm. 204.

Merujuk pada pandangan itu, birokrasi kontekstual hendaknya berorientasi visi dan misi, memiliki relevansi dan koherensi dalam menginternalisasi perilaku pejabat dan aparatur pemerintahan ke dalam budaya organisasi sehingga dapat diukur konsistensi ekspresi sikap dan perilaku dalam mengemban tugas pokok dan fungsinya.

Budaya birokrasi terefleksi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi untuk mencapai sasaran, berpengaruh terhadap pembuatan keputusan, serta dalam memikirkan dan merespons peluang dan tantangan.

D. Perspektif Birokrasi Kontekstual Otonomi Khusus

Sebagai negara hukum yang demokratis, Indonesia memiliki konstitusi yang mengakui secara eksplisit pemencaran kewenangan pusat-daerah dan diatur lebih lanjut dalam berbagai produk perundangan yang relevan. Pengaturan kewenangan tersebut merupakan bentuk nyata dari pola anutan sistem pemerintahan desentralistis.

Manifestasi kewenangan daerah, terakomodasi sebagai muatan otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (antara lain kebijakan, perencanaan, implementasi, dan evaluasi di berbagai bidang dan mencakup aspek-aspek keuangan, aset, kepegawaian, kelembagaan), yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintahan otonom di daerah-legislatif, eksekutif dan lembaga koordinatif, dekonsentrasi. Selain itu, birokrasi di wilayah eksekutif menjadi pilar penting bagi penyelenggaraan kewenangan otonom umum dan/atau khusus.

1. Tata Kerja Organisasi Pemerintahan

Suebu menguraikan pandangannya mengenai restrukturisasi organisasi pemerintahan dan reformasi anggaran. Pada intinya, yaitu sebagai berikut.³⁶

36 *Op. Cit.*, Akbar Asilo, hlm. 32.

- a. Birokrasi yang benar adalah yang melayani kelompok masyarakat yang paling butuh dilayani. Oleh sebab itu, struktur organisasi pemerintahan harus diperkuat hingga ke distrik dan kampung.
- b. Pemerintah provinsi mencanangkan tiga komponen reformasi anggaran, yaitu mengubah struktur anggaran dari piramida terbalik menjadi *pyramidal*; menata seluruh sistem administrasi keuangan melalui sistem informasi dan manajemen keuangan daerah; menyelenggarakan *independent procurement system*.

2. Promosi Pejabat dalam Jabatan Baru

Promosi pejabat ke dalam jabatan-jabatan baru, yang seharusnya dilandaskan pada prinsip “penempatan orang sesuai keahliannya”, hanya ada dalam wacana kebijakan karena belum sepenuhnya mencerminkan “orang yang tepat pada posisi yang tepat”.

Pejabat yang tepat dalam jabatannya, bukan hanya dilihat dari latar pendidikan dan keterampilan, melainkan mereka yang mampu membawa organisasi, tugas dan fungsinya lebih dekat dengan kebutuhan ekologisnya, peduli pada semangat otsus, mampu merealisasikan gagasan membangun dan memberdayakan masyarakat, tanpa dapat dikooptasi oleh kepentingan elite politik.

Kriteria pejabat dan aparatur pemerintahan bercitra positif pro-rakyat hanya akan dapat digunakan dalam seleksi ketat, apabila disertai dengan rumusan indikator penilaian secara operasional serta regulasi yang mengatur perlindungan pejabat dan aparatur dari tekanan kepentingan politis. Dengan membiasakan kondisi ini berlaku, terbentuk budaya kerja baru yang fleksibel dalam beradaptasi untuk peningkatan mutu dan jangkauan layanan publik.

3. Perbaikan Tatakelola Keuangan Daerah

Perbaikan tata kelola keuangan daerah yang bermaksud untuk pro-kampung membangun, pro-rakyat berdaya, pro-miskin terentaskan, justru belum menghasilkan penilaian yang memuaskan.

Kendala yang dihadapi, episentrum birokrasi telah dilemahkan oleh gravitasi “politik kepentingan atau kepentingan politik”, yang

sangat kuat dan tidak berimbang, menggeser birokrasi dari posisi ekologisnya sehingga tidak dapat secara optimal mengimplementasikan tiap faktor tersebut. Sebagai contoh, dalam menjalankan fungsi-fungsinya, birokrasi dipercaya mengemban program dan kegiatan pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat. Betapa gencarnya dikedepankan pemberdayaan sebagai gambaran pembangunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Affif, Faisal. 2011. *Diaspora Kepemimpinan Nasional*. Jakarta, 20 Desember.
- Albrow, Martin. 2005. *Birokrasi*. Cetakan Ketiga. Terjemahan M. Rusli Karim dan Totok Daryanto. Bandung: Tiara Wacana.
- Anderson, C.A. 1983. *Konteks Sosial Perencanaan Pendidikan*. Jakarta: Bharatara Karya Aksara.
- Aras, Guller dan David Crowther. 2009. *Corporate Social Responsibility*. Ventush: Publishing Aps.
- Aristotle. 1992. *The Politics*. Terj. J. A. Sinclair, Harmondsworth, Middlesex. England: Penguin Books Francis Fukuyama.
- Armajani, B.J. 1997. *Breaking Through Bureaucracy, Classics of Public Administration*. New York: Harcourt Brace College Publishers.

- Asilo, Akbar. 2013. *Model Birokrasi Kontekstual: Gravitasi Ekologis Kearifan Lokal dan Globalisasi*. Jayapura: UNCEN.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1989. *Dasar-dasar Administrasi Manajemen dan Manajemen Kantor*. Jakarta: Gunung Agung.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi. 1978. *Administrasi Manajemen Umum*. Jakarta: Haji Mas Agung.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi. 1978. *Faktor Ekologi dalam Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Yayasan Karya Dharma IIP.
- Ayatrohaedi. 1986. *Kepribadian Budaya Bangsa (Local Genius)*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Aziz, Abdul M.Yaya dan Priangani Ade (Eds.). 2002. *Titik Balik Demokrasi dan Otonomi (Pikiran-pikiran Kritis dan Saat Krisis)*, Yogyakarta: Pustaka Raja.
- Bakhtiar, Amsal. 2005. *Filsafat Ilmu*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Bakker, Anton. 1995. *Ekologi dan Kosmologi: Filsafat tentang Kosmos sebagai Rumah Tangga Manusia*. Yogyakarta: Kanisius.
- Bappenas. 2004. *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang Baik*. Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik.
- Baris, N. Norman. 1981. *Analisa Administrasi Negara*. Alih bahasa S Pamudji, Jakarta: Bina Aksara.
- Barzelay, M & B. J. Armajani. 1997. *Breaking Through Bureaucracy. Dalam Classics of Public Administration and Public by J.M. Shafritz dan A.C.Hyde*. New York: Harcourt BraceCollege Publishers.
- Bennett, J.W. 1976. *The Ecological Transition Cultural Anthropology and Human Adaptation*. New York: Pergamon Press, Inc.
- Brown , W. F. and W.H. Holtzman. 1967. *Manual Survey of Study Habits and Attitudes*. New York: The Psychological Corporation.
- Bruntland, G. H. 1987. "World Commission on Environment and Development". *Journal Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Budhisantoso. 2002. "Pengelolaan Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Budaya". *Jurnal Ekonomi Rakyat*. Edisi Juli.

Budiarjo, Miriam. 1986. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor.

Buechner, John C. 1968. *Public Administration*. Belmont: Publishing.

Caiden, Gerald E. and Heinrich, Siedentopf. 1982. *Strategies for Administrative Reform*. Canada: D.C.Heath and Company.

Caiden, Gerarld E. 1996. *Administrative Reform*. London: Allen Lane The Penguin Press.

Chalid, Pheni. 2005. *Otonomi Daerah: Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*. Jakarta: Kemitraan Partnership.

Chandler, Ralph C. dan Plano, Jack C. 1988. *The Public Administration Dictionary*. USA: John Wiley & Sons.

Collins. 1989. *Dictionary of Phrasal Verbs*. London: Collins Publishers.

Cristianingsih, Endah. 2011. "Pengaruh Kepemimpinan Visioner dan Kinerja Dosen Terhadap Mutu Perguruan Tinggi". *Jurnal Administrasi Pendidikan*. 13 (2).

Dahl, Robert A. 1979. "The Science of Public Administration: Three Problems." *Public Administration Review* 7 (1), New Delhi: Prentice-Hall of India.

Darwin, Muhadjir. 1999. *Implementasi Kebijakan. Modul Pelatihan Teknik dan Manajemen Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UGM.

Denhardt, J.V. dan R.B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe. Inc.

Denhardt, R.B. dan J.V. Denhardt. 2009. *Public Administration: an Action Orientation*. Ed. Ke-6. Belmont, California: Thomson Wadsworth.

Departemen Pendidikan Nasional. 2009. *Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan*. Jakarta: Depdiknas.

Depdiknas. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka.

Dimock and Dimock. 1992. *Administrasi Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.

Djokosoentono. 2006. *Ilmu Negara*. Jakarta: In-Hill-Co.

Djokosutono. 2006. *Kuliah Hukum Tata Negara*. Edisi revisi. Jakarta: Ind-Hill Co.

Drucker, Petter F. 1989. *The New Realities in Government and Politics, In Economics and Business, In Society and World View*. New York: Harper & Row Publisher.

Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Samodra Wibawa dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dunsire, Andrew. 1978. *Implementation in Bureaucracy*. Oxford: Martin.

Dwiyanto, Agus. 2006. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: UGM.

E.C. Semple. 1991. *The Operation of Geographic Factors in History in Influences of Geographic Environment*. New York: Henry Holt.

Edwards, George C. III dan Ira Sharkansky. 1978. *The Policy Predicament*, San Francisco: W.H. Freeman.

Efendi, Sofian. 2005. *Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance. Lokakarya Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Dep. Pemberdayaan Aparatur Negara.

Effendi, Sofian. 2012. *Dinamika Administrasi Publik*. Jakarta: LP3ES.

Eko, Suto. 2008. *Mengkaji Ulang Good Governance*. Yogyakarta: IRE.

Esman, J. Milton. 1991. *Management Dimension of Development. Perspectives and Strategies*. Kumarian press.

Etzioni-Halevy, Eva dan Etzioni Anita. 2011. *Social Change: Sources, Patterns and Consequences*. New York: Basic Book.

Fahmi, Irham. 2012. *Manajemen Kepemimpinan, Teori dan Aplikasi, The Right Man and The Right Place*. Bandung: Alfabeta.

Fauzi, Noer dan R. Yando Zakaria. 2002. "Mendemokratiskan Desentralisasi Beberapa Prakarsa Lokal dari Indonesia". *Journal International Association for the Study of Common Property 9th Biennial Conference*. Zimbabwe: Victoria Falls.

Faye, M. L., McArthur, J. W., Sachs, J. D., & Snow, T. 2004. "The Challenges Facing Landlocked Developing Countries". *Journal of Human Development*, 5(1).

Frederickson, H. George. 1997. *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3S.

Frederickson, H. George. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Frederickson, H. George. 2000. *The Repositioning of American Public Administration*. London: Routledge.

Garcia Zamor, Jean Claude, and Renu Khator. 1994. *Public Administration in the Global Village*. Westport, CT: Praeger.

Gde Pantja Astawa, I dan Suprin Na'a. 2012. *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*. Bandung: Refika Aditama.

Gerth H. and C. Wright Mills (Eds.). 1974. *From Max Weber: Essay In Sociology*. London: Lowe&Brydone Printers.Ltd.

Gibson, James L. John M. Ivancevic, dan Jr. James H Donnelly. 1996. *Organisasi, Perilaku, Struktur, dan Proses*. Alih Bahasa oleh Nunuk Andiarni. Jilid 1 dan 2. Jakarta: Binarupa Aksara.

Gibson, James L., John M. Ivancevic, dan Jr. James H Donnelly. 1986. *Organisasi dan Manajemen*. Jakarta: Erlangga.

Gie, The Liang. 1980. *Administrasi Perkantoran Modern*. Cetakan ke-10. Yogyakarta: Nur Cahaya.

Ginting, P. 1991. *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Medan: USU Press.

Golembiewski, Robert T. 1997. *Public Administration and Public Policy*. Marcel Dekker: United States of America.

H., Kris Yuliani. 2002. "Penilaian Anggota Terhadap Gaya Kepemimpinan dan Dinamika Kelompok" *Skripsi*. Bogor: Institut Pertanian Bogor, Fakultas Pertanian Bogor.

Handayani, Soewarno. 1988. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Manajemen*. Jakarta: Masasung.

Hardjosoemantri, Koesnadi. 2002. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Harper, Stephen C. 2001. *The Forward Focused Organizations: Visionary Thinking and Breakthrough Leadership to Create Your Company's Future*. New York: AMACOM.

Henry, Nicholas. 1995. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*. Jakarta: Rajawali Press.

Hill, Richard F. 2002. *Mengukur Kepuasan Pelanggan*. Terjemahan PPM. Jakarta: PPM.

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

Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*. Bandung: Mandar Maju.

Ife, Jim. 2002. *Community Development: Community-based alternatives in an age of globalization*. Australia: Pearson Education.

Irawan, Soejito. 1981. *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara.

James, Riggs. 1971. *Production Systems: Planning Analysis, and Control*. Edisi Kedua. New York: Wiley, Published.

Karim, M. Rusli. 1991. *Pendidikan Islam dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Kartasmita, G. 1997. *Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang Berakar pada Masyarakat*. Jakarta: Bappenas.

Kartasmita, Ginanjar. 1996. *Revitalisasi Administrasi Publik dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta: Pustaka LP3ES.

Kartohadikusumo, Soetardjo. 1994. *Menyoal (kembali) Otonomi Desa*. Bandung: Sumur Bandung.

Kasim, Azhar. 1993. *Pengukuran Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issu*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Keraf, A.S. 2010. *Etika Lingkungan Hidup*. Jakarta: Kompas.
- Kettl, Donald F. 1994. *Managing on the Frontiers of Knowledge: The Learning Organization dalam Ingraham, P.W & Romzek, B.S (Ed) New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Fransisco: Jossey-Bass Inc.
- Kirdar, Uner dan Leonard Silk (Ed.) 1995. *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press.
- Knill, Christoph and Jale Tosun. 2012. *Public Policy A New Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Koentjaraningrat. 1977. *Masyarakat Desa di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Koestenbaum, Pete. 1991. *Leadership, The Inner Side of Greatness*. San Francisco: Yossey-Bass.
- Koeswara, E. 1987. *Psikologi Eksistensial, suatu Pengantar*. Bandung: Eresco.
- Komarudin. 1994. *Ensiklopedia Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kooiman, J. (Ed). 1993. *Modern Governance: New Government-Society*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Pustaka Sinar Harapan.
- Krina, Lalolo. 2003. *Indikator dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*. Jakarta: Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, BAPPENAS.
- Kusdi. 2011. *Budaya Organisasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Kusumaatmadja, Mochta. 1976. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta.
- Laferrière dan Peter J. Stoett. 1999. *International Relations Theory and Towards a Synthesis*. London: Routledge.
- LAN. RI. 1997. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Edisi Ketiga. Jakarta: Toko Gunung Agung.

- LANRI. 2008. *Membangun Kepemerintahan yang Baik*. Modul Diklatpim III. Jakarta: LAN-RI.
- Lineberry, Robert dan Ira Sharkansky. 1978. *Urban Politics and Public Policy*. New York: Harper and Row.
- Marfai, Muh. Aris. 2012. *Pengantar Etika Lingkungan dan Kearifan Lokal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Masyarakat Transparansi Indonesia. 2008. *Prinsip-prinsip Good Governance*. Jakarta: MTI.
- Mawhood (Ed.). 1983. *Local Government in the Third World*. Chichesters: John Wiley and Sons.
- Misra, R.P. 1991. *Regional Development Planning: Search for Bearing*. Nagoya: UNCRD.
- Moelyarto, Tjokrowinoto. 2009. *Restrukturisasi Ekonomi dan Birokrasi*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Montgomery, John D. 1988. *Bureaucrats and People: Grass Root Participation in Third World Development*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mufiz, Ali. 2004. *Pengantar Administrasi Negara*. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka.
- Nawawi, Hadari dkk. 2004. *Kepemimpinan yang Efektif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Nigro, A. dan Lioyd. G. Nigro. 1999. *Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nigro, Felix. A. dan Lioyd G. Nigro. 1999. *Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nugroho D. Riant. 2004. *Kebijakan Publik, Formulasi Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia.
- Nurkholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Odum, E.P. 1993. *Dasar-dasar Ekologi*. Terjemahan Tjahjono Samingan. Edisi Ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Osborne, David dan Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Terjemahan Ramelan Abdul Rosyid. Jakarta: PPM.

Pamudji, S. 1993. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Pamudji, S. 2004. *Ekologi Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara.

Panggabean, Mutiara Sibarani. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Parson, Wayne. 2008. *Public Policy; Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.

Peursen, C. A. Yan. 1988. *Strategi Kebudayaan*. Yogyakarta: Kanisius.

Pfiffner, John M. dan Robert. V. Presthus. 1969. *Public Administration*. New York: The Ronald Press co.

Pierre, John dan Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and The State*. London: Macmillan.

Pierre, Jon M. dan B. Guy Peters. 2001. *Perencanaan Strategis bagi Organisasi Sosial*. Terjemahan M. Miftahuddin. London: Paul Chapman Publishing Ltd.

Pranowo, Bambang. 2013. *Kuliah Identitas Nasional*. Jakarta: Lemhannas RI. 9 Oktober.

Prawironegoro, D. 2010. *Filsafat Ilmu: Kajian yang disusun secara sistematis dan sistemik dalam membangun ilmu pengetahuan*. Jakarta: Nusantara Consulting.

Propenko, Joseph M. dan Igor Pavin (Eds). 1991. *Enterpreneurship Development in Public Enterprise*. Geneva: ILO.

Purboproto, Kuntjoro. 1981. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.

Purwanto, Agus Erwan. 2005. *Pelayanan Publik Partisipatif, Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Putra, Fadillah dan Saiful, Arif. 2001. *Kapitalisme Birokrasi: Kritik Reinventing Government Osborne Gaebler*. Yogyakarta: LkiS.

R., Soedjiran. dkk. 1986. *Pengantar Ekologi*. Bandung: Remadja Karya.

Rahayu, Mito. 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Grasindo.

Rahyono, F.X. 2009. *Kearifan Budaya dalam Kata*. Jakarta: Wedatamawidyasastra.

Reksohadiprodjo, Sukanto dkk. 1982. *Pengantar Ekonomi Perusahaan*. Yogyakarta: BPFEE.

Riant Nugroho. 2003. *Reinventing Pembangunan*. Jakarta: Alex Media Komputindo.

Riggs, Fred W. 1978. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Riggs, Fred W. 1980. *Public Administration Review*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Ritzer, G. dan D.J. Goodman. 2003. *Teori Sosiologi Modern*. Terjemahan Alimandan dari judul asli "Modern Sociological Theory" (McGraw-Hill). Jakarta: Kencana-Prenada Media.

Salam, Dharma Setyawan. 2007. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

Salim, Emil. 1986. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES.

Samodra Wibawa, 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Kumpulan Tulisan, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press.

Santosa, Pandji. 2008. *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*. Bandung: Refika Aditama.

Schoorl, J. W. 2001. *Modernisasi (Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Sedang Berkembang)*. Jakarta: Gramedia.

Setiawan. 2004. *Mobilitas Penduduk dan Alternatif*. Jakarta: Rineka Cipta.

Shafritz, Jay M dan J. Steven Ott. 1987. *Classics of Organization Theory*. California: Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove.

Shafritz, Jay M. dan E.W. Russell. 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Longman.

Siagian, Sondang P. 1976. *Administrasi dan Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.

Siffin, William J. 1967. *Comparative Study of Public Administration*. Bloomington: Indiana University.

Sinaga, A.M. 2005. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*. Jakarta: LAN-RI.

Sinaga, Obsatar. 2007. "Implementasi Sistem Administrasi Negara Indonesia dan Peranan Lembaga Negara dalam Membangun NKRI". *Jurnal Administratur*. Vol. 1, No. 3. Agustus.

Sinaga, Obsatar. 2007. *Implementasi Sistem Administrasi Negara Indonesia dan Peranan Lembaga Negara dalam Membangun NKRI*. Bandung: Pustaka Unpad.

Sitanggang, H. 1997. *Ekologi Pemerintahan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Slamet, M. 2002. *Teori dan Praktek Kepemimpinan*. Jakarta: Rineka Cipta.

Soeharyo, Salamoen dan Nasri Effendi. 2009. *Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: LAN-RI.

Soehino. 2002. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.

Soelendro, Arie. 2000. "Peningkatan Akuntabilitas Kinerja Institusi Pemerintah (AKIP): Suatu Upaya Perbaikan Kinerja Administrasi Publik Menuju Good Governance". *Makalah Seminar*. Semarang.

Soemantri, Sri. 1976. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*. Bandung: Tarsito.

Soemardjan, Selo dan Soelaeman Soemardi. 1964. *Setangkai Bunga Sosiologi*. edisi pertama. Jakarta: Yayasan Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Solihin, Dadang dan Putut Marhayudi. 2002. *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*. Jakarta: ISMEE.

Sondang P. Siagian. 1994. *Organisasi, Kepemimpinan, Perilaku Administrasi*. Jakarta: Haji Mas Agung.

_____. 2005. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

_____. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Sukarna. 1990. *Analisis Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Sulaksana, U. 2007. *Integrated Marketing Communications*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sumawarto, Otto. 1998. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Penerbit Jembatan.

Sunarto, Kamanto. 1993. *Pengantar Sosiologi*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.

Suparlan. 2006. *Menjadi Guru Efektif*. Yogyakarta: Hikayat Publishing.

Suriasumantri, Jujun S. 2005. *Filsafat Ilmu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Surie, H.G. 1987. *Ilmu Administrasi Negara; Suatu Bacaan Pengantar*. Terjemahan Samekto. Cet. 1. Jakarta: Gramedia.

Suryani N.S., Elis. 2010. *Ragam Pesona Budaya Sunda*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Sutarto. 1986. *Dasar-dasar Kepemimpinan Administrasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Syaffie, Inu Kencana. 2003. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.

_____. 2006. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Bandung: Bumi Aksara.

_____. 2009. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Pustaka Rineka Cipta.

Syaffie, Inu Kencana. dkk. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.

Syamsuddin, Sjamsiar. 2012. *Dasar-dasar dan Teori Administrasi Publik*. Malang: Agritek YPN Malang.

- Terry, George R. Winardi. 1986. *Asas-asas Manajemen*. Bandung: Alumni.
- Thoha, Miftah. 2010. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Thompson, John L. 1997. *Strategic Management*. Forth Edition. Turnbridge Wells.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa. 2008. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Depdiknas.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1983. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1984. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- _____. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3S.
- _____. 2000. *Reformasi Birokrasi Pemerintah*. Jakarta: Gramedia.
- TPP Bahasa. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Pusat Bahasa. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Umar, Husein. 2001. *Strategic Management in Action*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Utomo, Tri Widodo. 2000. *Mobilitas Penduduk dan Alternatif Kebijakan Pengendalian Urbanisasi*. Bandung: STIA-LAN-RI.
- Wahyono A. 2002. "Pengelolaan Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Budaya". *Jurnal Ekonomi Rakyat*. Edisi Juli.
- Wasistiono, Sadu. 2013. *Pengantar Ekologi Pemerintahan*. Edisi Revisi. Jatinangor: IPDN Press.
- White, Leonard D. 1978. *Introduction to The Study of Public Administration*. Fourth Edition. New York: The Mc.

- Widjaja, H.A.W. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Widyahartono, Bob. 1996. *Etika Bisnis sebagai Ketanggaan Sosial, Sistem Ekonomi, dan Peran Pemerintah dalam Etika Bisnis Cina: Suatu Kajian terhadap Perekonomian di Indonesia*. Jakarta: Gramedia dan Pusat Pengkajian Cina Universitas Nasional.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. US: BasicBooks a Division of Harper Collins Publishers.
- Wilson, Woodrow. 1987. "Source Political Science". *Journal Quarterly*. Vol. 2, No. 2. Juni.
- _____. 1987. "The Study of Administration". *Journal Political Science Quarterly*. 2 Juni.
- Winarno, Bondan. 1996. *Manajemen Transformasi BUMN: Pengalaman PT. Indosat*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Yasasusastra, J.S. 2011. *Asta Brata: 8 Unsur Alam Symbol Kepemimpinan*. Yogyakarta: Pustaka Mahardika.

Peraturan dan Perundang-undangan

- Inpres No. 14 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Program Aksi Kependudukan Di Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Hubungan Pusat-Daerah.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Profil Penulis

Sahya Anggara, lahir di Jerukleueut Kecamatan Rajagaluh, Kabupaten Majalengka Jawa Barat pada Tahun 1967. Pendidikan formal yang ditempuh, yaitu Sekolah Dasar Negeri di Desa Jerukleueut, Madrasah Tsanawiyah Persatuan Umat Islam di Rajagaluh, Madrasah Aliyah Negeri (MAN I) Plered Cirebon. Setelah menamatkan pendidikan SLTA, selanjutnya ia meneruskan ke Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sunan Gunung Djati Bandung pada Fakultas Syari'ah Jurusan Perdata Pidana Islam (PPI). Jenjang Pendidikan lanjutan S2 dan S3 ditempuh di Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung Program Studi Ilmu Sosial, Ilmu Administrasi, Kebijakan Publik.

Dalam aktivitas intelektualnya, penulis mulai tahun 1992 sampai sekarang aktif dengan berbagai aktivitas pekerjaan, yaitu sebagai dosen tetap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Gunung Djati Bandung pada Jurusan Administrasi Negara, Dosen Pasca Sarjana UNIS Tangerang, Pascasarjana STIH Pertiba Bangka Belitung, dan Pascasarjana Universitas Majalengka.

Adapun jenjang karier yang telah dilaksanakan dalam pengalaman jabatan, yaitu sebagai Sekretaris Jurusan Perbandingan Mazhab, Ketua Laboratorium dan Biro Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum, Ketua Laboratorium Komputer Fakultas Syariah dan Hukum, dan Ketua Jurusan Administrasi Negara Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, dan sekarang sebagai Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

Adapun karya yang telah dipublikasikan oleh penerbit Pustaka Setia Bandung, yaitu:

1. *Perbandingan Administrasi Negara;*
2. *Ilmu Administrasi Negara;*
3. *Administrasi Keuangan Negara;*
4. *Sistem Sosial Politik Indonesia;*
5. *Hukum Administrasi Perpajakan;*

6. *Administrasi Pembangunan;*
7. *Metode Penelitian Administrasi;*
8. *Kebijakan Publik;*
9. *Perbandingan Hukum Administrasi Negara;*
10. *Administrasi Islam Indonesia*, terbitan Sunan Gunung Djati Press. Bandung (2005).

Karya tulis penelitian, antara lain *Konsep Riba Menurut A. Hassan, Asas Suka Relu dalam Perkawinan, Pengaruh Kompensasi Terhadap Kinerja Pegawai, Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Propinsi Jawa Barat, dan Ruang Politik Hubungan Aktiwisme Civil Society dan Pemerintah dalam Mengembangkan Tata Pemerintah Demokratis* (Universitas Malaya Kualalumpur, Malaysia).