

Dra. Juharni. M.Si.

# **PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI NEGARA**



Dra. Juharni, M.Si.

# PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI NEGARA



## PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI NEGARA

Penulis : Dra. Juharni, M.Si.  
Penyunting : Dr. Guntur Karnaeni, M.Si.  
Dr. Umar Congge, S.Sos., M.Si.  
Perancang Sampul : Kardiana M.  
Penata Letak : Sobirin

Penerbit : CV SAH MEDIA  
Jl. Antang Raya No. 83 Makassar  
Telp. (0411) 497150, Hp. +6281343617376  
Email: [sah\\_media@yahoo.com](mailto:sah_media@yahoo.com)  
Website: [www.penerbitsahmedia.co.id](http://www.penerbitsahmedia.co.id)

ISBN 978-602-6928-02-3  
Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan  
Juharni  
Pengantar Ilmu Administrasi Negara  
Makassar: CV SAH MEDIA  
Cet. I, Desember 2015, 23 cm x 15,5 cm, 150 Halaman

1. Pengantar Ilmu Administrasi Negara  
I. Juharni



# KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Maha Pemurah, sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan buku yang berjudul Pengantar Ilmu Administrasi Negara yang pembahasannya terkait dengan administrasi dan perilaku organisasi dalam administrasi Negara.

Buku ini merupakan buku ajar yang disusun berdasarkan Satuan Acara Pengajaran (SAP) dan Garis-Garis Besar Program Pengajaran (GBPP) mata kuliah Pengantar Ilmu Administrasi Negara.

Dalam bab pertama penulis mengemukakan pengertian dasar administrasi Negara yang meliputi pengertian, sejarah, ciri dan kekhususan, serta aneka wajah administrasi Negara. Dalam bab dua membicarakan perkembangan studi administrasi Negara meliputi perkembangan paradigm dalam administrasi Negara, pendekatan, evolusi, sistem dan ekologi administrasi Negara.

Dalam bab tiga mengungkapakan teori-teori dalam administrasi Negara, kemudian dalam bab empat membahas administrasi Negara dan *public policy*. Pada bab lima membicarakan perilaku organisasi dalam administrasi Negara.

Kendatipun disadari bahwa buku ini masih terbuka untuk selalu disempurnakan sehingga masukan konstruktif akan diterima dengan senang hati. Namun demikian, buku ini diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan tentang lingkup yang menjadi

cakupan administrasi Negara.

Akhirnya, saya berterima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyelesaian buku ini.

Makassar, Desember 2015

Penulis



# DAFTAR ISI

Prakata	iii
Daftar Isi	v
<b>Bagian 1 : Pengertian Dasar Administrasi Negara</b>	<b>1</b>
A. Pengertian Administrasi Negara	1
B. Sejarah Pertumbuhan Administrasi Negara	6
C. Pentingnya Studi Administrasi Negara	16
D. Ciri dan Kekhususan Administrasi Negara	22
E. Identifikasi Administrasi Negara	32
F. Aneka Wajah Administrasi Negara	27
Bagian 2 : Perkembangan Studi Administrasi Negara	45
A. Perkembangan Paradigma dalam Administrasi Negara	45
B. Pendekatan-Pendekatan dalam Administrasi Negara	51
C. Evolusi Administrasi Negara	58
D. Sistem Administrasi Negara	70
E. Ekologi Administrasi Negara	76
Bagian 3 : Teori-Teori Dalam Administrasi Negara	87
A. Pengertian Teori Administrasi Negara	87
B. Jenis-Jenis Teori Administrasi Negara	91
C. Mazhab-Mazhab dalam Teori Administrasi Negara	103



Bagian 4 : Administrasi Negara dan Public Policy	113
A. Pengertian Public Policy	113
B. Ruang Lingkup Studi Public Policy	115
C. Model-Model dalam Pembuatan Public Policy	121
Bagian 5 : Perilaku Organisasi dan Administrasi Negara	127
A. Pengertian Organisasi	127
B. Paradigma dalam Organisasi	130
C. Pentingnya Perilaku Administrasi organisasi	137
Daftar Pustaka	139



# **BAGIAN PERTAMA**

## **PENGERTIAN DASAR**

### **STUDI ADMINISTRASI NEGARA**

#### **A. Pengertian Administrasi Negara**

Administrasi Negara (Publik Administration) adalah suatu “species” dalam lingkup “genus” administrasi (administration) yang bermakna sebagai kegiatan manusia yang kooperatif. Species lainnya dapat kita kenali seperti administrasi niaga atau perusahaan (*bussiness administration*) dan administrasi privat non perusahaan niaga. Administrasi negara dan administrasi niaga/perusahaan telah dikembangkan sebagai cabang-cabang ilmu yang diajarkan dalam dunia pendidikan tinggi bahkan menjadi suatu fakultas seperti Cornell University dikenal dengan nama “chooll of publik and Bussiness Administration” dan juga di Indonesia di berbagai Perguruan Tinggi/ Universitas dikenal adanya Fakultas Ketatanegaraan dan Ketataniagaan ataupun dengan jurusan/program studi Administrasi Negara (Publik Administration).

Namun demikian halnya, saat ini dirasakan masih adanya kesulitan untuk memberikan pengertian yang singkat tentang apa



yang dimaksud dengan Administrasi Negara. Seperti halnya dengan istilah Administrasi, istilah Administrasi Negara pun mempunyai berbagai macam definisi. Akan tetapi jikalau kita menelaah lebih mendalam tentang definisi-definisi mengenai Administrasi Negara, maka dapat kita lihat dari dua pola pemikiran yang berbeda.

- Pola pertama adalah memandang bahwa Administrasi Negara sebagai satu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, yaitu Lembaga Eksekutif.
- Pola kedua memandang bahwa Administrasi Negara lebih luas dari sekedar pembahasan mengenai aktivitas-aktivitas lembaga eksekutif saja. Akan tetapi meliputi seluruh aktivitas dari ketiga cabang pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang kesemuanya adalah bertolak pada fungsi untuk memberikan pelayanan publik.

Dengan pola pemikiran yang pertama W.F. Willoughby menyatakan bahwa *“Administrative Function is The Function Actually Administerring The Judicial Branches of Government”*. Apa yang dikemukakan oleh Willoughby ini menunjukkan kepada kita bahwa Administrasi negara itu hanya berkaitan dengan fungsi untuk melaksanakan hukum yang telah ditetapkan oleh DPR dan telah ditafsirkan oleh lembaga peradilan. Juga dengan pola pikir yang sama, sarjana lain menyatakan bahwa *“Publik Administration as a field is mainly concerned with the means for implementing political values”* (Administrasi negara sebagai satu bidang studi berkaitan terutama dengan sarana-sarana untuk melaksanakan nilai-nilai atau keputusan politik).

Dengan pola pemikiran yang kedua Jhon Pfiffner berpendapat bahwa *“publik Administration is coordination of collective efforts to implement publik policy”* (Administrasi negara adalah koordinasi

dari usaha-usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah). Pendapat dari Pfiffner ini didukung oleh Gerald E. Caiden dengan menyatakan bahwa “Administrasi negara meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijaksanaan pemerintah; termasuk proses formal kegiatan-kegiatan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku dalam lingkungan pengadilan, dan kegiatan dari lembaga-lembaga militer”.

Lebih lanjut Gerald Caiden mengungkapkan bahwa administrasi negara merupakan fungsi dari pembuatan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sasaran, penggalangan kerjasama dengan DPR dan organisasi-organisasi kemasyarakatan untuk memperoleh dukungan rakyat dan dana bagi program pemerintah, pemantapan dan jika perlu perubahan organisasi, pergerahan dan pengawasan pegawai, kepemimpinan, komunikasi, pengendalian dan lain-lain fungsi yang dijalankan oleh lembaga eksekutif dan lembaga pemerintah lainnya”.

Selain itu Jhon M. Pfiffner and Robert V Presthus menjelaskan pengertian administrasi negara dengan beberapa ungkapan sebagai berikut: (1) *“Publik administration involves the implementation of publik which has been determine by representative political budies”*. (Administrasi negara meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik); (2) *“Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out publik policy. It is mainly accupied with the daily work of governments”*. (Administrasi negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini merupakan pekerjaan sehari-hari pemerintah), dan (3) *“In sum, public administration is a process concerned eith carrying out publikc*

*policies, en compassing innumerable skills and technegues which give order and purpose to the efforts of large numbersof people”* (Secara menyeluruh, Administrasi Negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarah kecakapan-kecakapan dan teknik-teknik yang tak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha jumlah besar orang).

Berdasarkan ketiga definisi yang dikemukakan Pfiffner dan Presthus diatas, oleh Prof. Drs. S. Pamudji, MPA dalam buku “Ekologi Administrasi Negara” menyimpulkan bahwa; Administrasi Negara adalah suatu proses yang melibatkan beberapa orang dengan berbagai keahlian dan kecakapan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah.

Juga dengan berangkat dari pola pemikiran yang kedua, maka oleh Felix A. Nigro memberikan suatu deskripsi yang merupakan suatu uraian singkat tentang Administrasi Negara, dan menyatakan bahwa; Administrasi Negara adalah;

1. Suatu kebijakan kelompok dalam lingkungan pemerintahan;
2. Meliputi ketiga cabang pemerintahan eksekutif, legislative, dan yudikatif serta hubungan mereka;
3. Mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijaksanaan publik (Publik Policy) dan merupakan bagian dari proses politik;
4. Dalam beberapa hal berbeda dengan Administrasi Private;
5. Sangat berhubungan erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;

Dengan beberapa pengertian Administrasi Negara seperti tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa hal itu telah mengantarkan kita kepada dua hal yang amat fundamental, yaitu: (1) Administrasi Negara tidak berkaitan dengan aktivitas Lembaga Eksekutif saja;

dan (2) Administrasi adalah aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan sumber-sumber daya manusia dan alami, yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan kolektivitas sosial.

Persoalan yang sering kali dilontarkan adalah mengenai kualifikasi Administrasi Negara. Yakni, apakah Administrasi Negara itu merupakan ilmu atau seni?. Hal ini merupakan suatu pertanyaan yang wajar karena sebagaimana telah diterangkan di atas Administrasi Negara itu merupakan suatu gejala yang universal sifatnya. Ia ada bersama-sama dengan lahirnya peradaban manusia; dan sekarang ini ia pun ada di tengah-tengah hidup kita; jadi ia adalah seni. Pendapat ini tidak salah, tetapi tidak pula benar sepenuhnya. Lebih tepat adalah dengan memandang Administrasi Negara itu sebagai ilmu dan seni. Kita pandang sebagai Ilmu, apabila Administrasi Negara kita pahami sebagai satu bidang studi atau lapangan penyelidikan ilmiah; Administrasi Negara kita pandang sebagai Seni, apabila kita perhatikan fungsi-fungsi praktisnya.

Prethuis dengan terang-terangan mengikuti pandangan bahwa Administrasi Negara adalah Ilmu dan Seni, takkala ia merumuskan Administrasi Negara sebagai Ilmu dan Seni dalam merancang dan melaksanakan kebijaksanaan politik. Pendapat ini didukung oleh Dimock, dengan menyatakan bahwa; sebagai suatu studi, Administrasi Negara membahas setiap aspek kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk melaksanakan hukum dan memberikan pengaruh pada kebijaksanaan publik (Publik Policy); sebagai suatu proses, Administrasi Negara adalah seluruh langkah-langkah yang diambil dalam penyelesaian pekerjaan; dan sebagai suatu kemampuan, Administrasi Negara akan mengorganisasikan dan mengarahkan aktivitas-aktivitas orang-orang dalam lembaga-lembaga publik. Di Indonesia nampaknya cukup banyak yang memahami ketetapan

pandangan tersebut, dengan mengikuti definisi Dwight Waldo yang menyebutkan bahwa: (1) Administrasi Negara adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah, (2) Administrasi Negara adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan Negara.

Secara tradisional, Administrasi Negara memusatkan perhatiannya pada organisasi pemerintahan, keuangan dan personalia. Namun sekarang ini, Administrasi Negara telah memperhatikan pula pola-pola informal yang ditampilkan dalam perilaku anggota organisasi.

## **B. Sejarah Pertumbuhan Administrasi Negara**

Administrasi Negara, sebagai suatu fenomena sosial yang bersifat universal, telah hadir bersama dengan lahirnya peradaban manusia. Rekonstruksi sejarah mengungkapkan bahwa Administrasi dapat dilacak kembali pada ratusan, jika tidak ribuantahun yang silam; dimana penemuan-penemuan sekarang ini mempunyai kesejajaran sejarah. Kode hukum publik, bentuk organisasi birokratis, sistem akuntansi dan anggaran yang kompleks, administrasi pajak, supervise pekerjaan-pekerjaan umum, sistem prestasi dalam penempatan pegawai pada jabatan-jabatan publik, dan sebagainya, telah dilangsungkan dalam jaman-jaman yang telah lampau itu.

Dengan memperhatikan perjalanan sejarahnya, pertumbuhan Administrasi Negara dapat kita bagi dalam dua periode, yaitu masing-masing: Periode pertama, merupakan sejarah pertumbuhan Administrasi Negara dari jaman kuno sampai dengan tahun 1880, dan periode kedua yaitu masa pertumbuhan Administrasi Negara modern, yang berkembang dari abad kesembilan belas atau awal abad kedua puluh, seperti dikenal sekarang ini dengan istilah Birokrasi, yang

pembahasannya dapat kita lihat pada bagian terakhir diktat ini.

Titik pangkal sejarah Administrasi Negara, dapat dikatakan berasal dari administasi yang dipraktekkan secara luas di Mesir kuno sejak tahun 1300 SM. Menurut Max Weber, Mesir adalah Negara paling tua yang memiliki Administrasi Birokrasi (Administrasi Negara). Kala itu, pengaturan air secara publik dan kolektif untuk seluruh Negara dan dari atas tidak dapat dihindarkan, berhubung fakto-faktor teknis ekonomik. Diantara factor-faktor teknis yang senensial, adalah yang disebut oleh orang-orang modern dengan sasaran-sasaran komunikasi yang tampil dalam wajah seorang juru damai dalam proses birokratisasi. Tingkat pengembangan sasaran-sasaran komunikasi merupakan satu kondisi utama, yang memberikan peluang-peluang bagi kemampuan Administrasi Biroktatis, sekalipun hal ini bukan merupakan kondisi pokok satu-satunya. Tetapi yang jelas adalah bahwa swasembada, tak bakal mampu diraih, kecuali dengan memanfaatkan sungai Nil.

Michael Rostovseff, mengkhususkan diri membahas Mesir selama tahun 1300 M. Pada jaman Fir'aun, organisasi aministrasi dan ekonomi yang tegas, benar-benar khas jika dibandingkan dengan bangsa beradab lainnya. Ide pokok Negara Mesirkuno, yakni dinasti keempat, kesebelas dan kedelapan belas, adalah keorganisasian yang ketat terhadap usaha ekonomi dari seluruh penduduk untuk menjamin setiap warga masyarakat secara keseluruhan, memperoleh kemungkinana yang amat terbuka guna mengejar tingkat kemakmuran. Ptolemius yang menggenggam ide dan menjadikan sebagai miliknya sendiri, inilah satu-satunya cara termudah untuk memerintah Mesir, selain itu pula sesuai dengan karakter pribadi dari aturan Ptolemius, dianggapnya bahwa Mesir adalah miliknya sendiri. Akibatnya sistem personalia dan administrasi dari Mesir kuno disempurnakan,

disistematisasikan dan dikonsentrasikannya. Untuk pertama kalinya, sistem administrasi Mesir dikodifikasikan, dikoordinasikan dan dirancang untuk bergerak dengan mekanisme tertentu, dibangun untuk satu tujuan tertentu serta dirumuskan secara jelas. Tak ada satupun kebijaksanaan yang dapat ditoleransi, walaupun seluruh sistem mendasarkan diri atau kekuatan paksaan. Setelah penyelidikan kondisi di Philadelpia yang diatur oleh mekanisme administrasi dari Ptolemius, maka pertanian, peternakan dan industri, serta perniagaan yang diarahkan dalam satu jalur yang identik dengan kehidupan yang berlaku di Mesir.

Berdasarkan hal tersebut di atas dapatlah dipahami bahwa, Mesir pada masa kuno itu telah dipraktekkan betapa pentingnya “art” penyusunan dan perencanaan program, cara-cara untuk memperoleh sumber materi dan manusiawi, pengawasan dan koordinasi program yang disentralisasikan, dan penyelenggaraan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah diputuskan oleh para penyelenggara kerajaan.

Di Cina kuno juga dijumpai adanya praktek-praktek yang demikian, dimana Doktrin Confusius masih berjaya. Salah satu diantaranya menyatakan perlunya penyelenggara rumah tangga yang baik, dan perlunya melakukan seleksi pegawai pemerintah yang cakap dan jujur. Juga Dinasti Han (202 SM -219 SM) juga menekankan tujuan-tujuan yang sama.

Confusius adalah seorang filosofis Cina kuno yang terkenal dan ajarannya menjadi titik sentral budaya Cina kuno itu sendiri. Beliau menulis berbagai karya filsafat, bukan hanya dalam bidang filsafat moral dan etik, akan tetapi juga dalam bidang politik dan pemerintahan.

Diantara berbagai karya Confusius yang masih berharga adalah minatnya terhadap metode-metode administrasi dan manajemen.

Misalnya, Micius dan Moti. Walaupun Micius ditulis pada 500 SM, tetapi pedoman bagi pemerintahan dan administrasi Cina yang lebih spesifik tetapi dipatuhi selama enam ratus tahun lebih. Pedoman yang dimaksud adalah lebih terkenal dengan nama Konstitusi Chow, yang mengandung delapan aturan bagi Perdana Menteri dalam melaksanakan pemerintahan terhadap departemen-departemen yang berbeda-beda.

Suatu analisis mengenai administrasi Negara Cina kuno adalah seperti yang dikemukakan oleh Leonard Shihlien Hsu, ada enam prinsip Administrasi Negara yang diungkapkan. Prinsip-prinsip yang diangkat dari ajaran Confisius yang berfungsi sebagai norma-norma kebajikan, yaitu; (1) Penguasa dan pejabat harus mengetahui kondisi menyeluruh dari Negara, (2) Para pemimpin pemerintahan harus memiliki alat, untuk mendekati satu masalah dengan mengupayakan perbedaan yang paling tajam, mengadakan pemecahan secara moderat, praktis dan logis sesuai dengan aturan etika, (3) Semangat publik adalah esensial untuk ketepatan penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan, (4) Pemerintah harus mengembangkan kesejahteraan (ekonomi) rakyat, (5) Administrasi Negara harus tetap dalam keadaan sibuk, (6) Administrasi harus memilih pejabat-pejabat publik yang mempunyai sifat mulia, tidak angkuh dan berkemampuan.

Edward S, Corwin, berkomentar bahwa, “Confisius” telah mengajarkan kita bahwa tugas pemerintahan harus dengan baik. Hu Shih yang menguraikan sistem ujian pegawai negeri yang dilacak dari Dinasti han (2002 SM-219 SM) mencatat bahwa kekaisaran dalam masa jayanya merupakan duplikat negeri Cina sekarang. Walaupun tanpa sarana-sarana modern dalam bidang transportasi dan komunikasi, tugas administrasi kekaisaran yang besar dengan pusat pemerintahan di Chang-an itu, dimaksudkan untuk mempertahankan



kesatuan dan perdamaian selama empat ratus tahun. Dan karena itu peletakan satu kerangka permanen dari kehidupan nasional yang menyatu untuk jangka waktu 2000 tahun adalah merupakan prestasi terbesar kejeniusan politik orang Cina. Bangsa Cina telah melaksanakan selama berabad-abad lamanya sistem administrasi, sebelum berkembangnya seni dan ilmu administrasi modern dimana sistem tersebut berkembang dengan baiknya dalam dunia kepegawaian, dan dalam apresiasi mengenai masalah manajemen publik modern.

Di kalangan bangsa Yunani kuno juga terdapat fenomena administrasi. Hal-hal yang berkaitan dengan Administrasi Negara sangat menonjol dalam alam pikiran orang-orang Yunani kuno. Bukti-bukti historis yang bertulis menunjukkan bahwa kebanyakan sarjana dan pemimpin Yunani, seperti Aristoteles, sangat getol dalam menerangkan dan mempergunakan bentuk pemerintahan yang didukung rakyat serta konsepsi mengenai demokrasi.

Bangun administrasi Yunani adalah seperti apa yang dikemukakan oleh Pericles dalam pidatonya untuk menghormati pahlawannya yang gugur dalam perang Peloponesia (430 SM), bahwa; Pemerintah kita adalah demokratis, karena administrasinya berada ditangan orang banyak, bukan dalam tangan selintir orang. Disamping Pericles, juga dalam sejarah Yunani terukir nama-nama besar seperti Socrates dan Plato yang paling bersemangat dalam mengkaji hubungan antara Negara dan masyarakat. Malahan Socrates telah mendiskusikan peranan manajer dalam temu wicaranya dengan Nicomachides.

Berlainan dengan Yunani, administrasi Roma dipandang lebih realistik dan lebih mempunyai warna metologis. Sekalipun demikian administrasi Roma mempunyai persamaan dengan administrasi

Yunani kuno, dalam hal bahwa bangsa Roma tidak begitu memerinci sistim administrasi mereka. Hal ini tidak mengecilkan kenyataan bahwa, bukti-bukti sejarah telah memaparkan dan mendemostrasikan kemampuan sistematik mereka mengenai manajemen. Tokoh-tokoh pemikir yang telah terpaku dalam sejarah administrasi Roma antara lain, adalah Marcus Tullius Cicero, seorang ahli hukum dan negarawan Roma semasa kekaisaran Julius Caesar dan Aurelius Casaidorus seorang senator Roma dan penasehat administrasi Raja Ostrogoth. Berikut ini disajikan buah pikiran yang menarik dari Cicero, yang dituangkan dalam *De Officiis*:

“Mereka yang telah dianugerahi kemampuan untuk mengadminis-trasikan urusan-urusan publik seharusnya menepikan rasa kebencian, dan sebagai gantinya senantiasa memberikan arahan dalam kegiatan pemerintahan. Mereka yang berniat untuk melibatkan diri dalam urusan-urusan pemerintahan seharusnya tidak mengabaikan dua petunjuk Plato, yaitu: (1) Mengembangkan orintasi apa yang terbaik bagi rakyat, dengan cara mengandapkan kepentingan pribadinya sendiri; (2) Senantiasa menjamin kemakmuran keseluruhan lembaga politik, dan tidak hanya melayani kepentingan sesuatu partai dengan merugikan yang lain. Administrasi dari lembaga pemerintah, seperti kantor perwakilan, seharusnya diarahkan untuk mendatangkan manfaat kepada yang bersangkutan”.

Hingga kira-kira abad pertama sebelum Masehi, bangsa Romawi menghadapi masalah tentang bagaimana menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, yang terutama dipusatkan pada penyelesaian kepentingan sosial dan ekonomi. Beban yang dihadapi semakin diperberat oleh wilayah yang begitu luas, yang mempunyai keanekaragaman kebudayaan. Susunan institut yang dibentuk oleh bangsa Romawi meliputi sistem dinas-dinas eksekutif, dewan-

dewan, pengadilan dan senat yang menghasilkan produk-produk administrasi. Terkandung dalam produk ini adalah aspek-aspek yang berkaitan dengan kepemimpinan, koordinasi dan kontrol. Dan alasan inilah yang mendorong sebagian dari para pengamat untuk menyimpulkan bahwa bangsa Romawi jauh lebih sistematis dan metodis dalam menguji, melaksanakan dan menyempurnakan teknik-teknik manajemen politik.

Pada abad pertengahan juga ditandai dengan perkembangan masalah manajemen yang besar, dan administrasi dengan cakupannya yang luas merupakan hal yang penting, yang menuntut perhatian yang terus menerus.

Bagi mereka yang mempercayai bahwa administrasi yang sistematis dihasilkan pada seabad atau dua abad yang silam, akan dijungkir balikkan oleh studi mengenai periode Kameralis. Kameralis adalah sekelompok profesor dan ahli Administrasi Negara Jerman dan Australia, yang Berjaya secara efektif selama kurun waktu 1550-an - 1700-an. Priode kameralis ini terjadi semasa Negara yang disentralisasikan secara paternalistic oleh William I dari Prusia (1713-1740) dan Maria Theresia dari Australia (1740-1780). Pada umumnya kaum Kameralis diidentifikasi dengan kaum Merkantilis Inggris dan kaum Fisiokrat Perancis. Mereka memusatkan perhatiannya untuk memperkuat kemakmuran fisik Negara. Meskipun demikian, ini telah berarti bahwa mereka hanya mementingkan hak-hal yang berkaitan dengan ekonomi nasional dan pembaruan pajak, tetapi pada saat yang sama mereka juga memberikan perhatian yang besar pada administrasi. Khususnya Administrasi Negara. Tokoh-tokoh yang menonjol dari kalangan kaum Kameralis adalah Melchoir Von Osse dan Georg Zincke yang dipandang paling punya pesona.

Mereka lebih banyak melaksanakan program latihan bagi para administrator, dibandingkan dengan yang lain. Pustaka Kameralisnya meliputi lebih dari 2.000 judul, diantaranya 500 buku lainnya membahas topik administrasi lainnya, yang di dalamnya mengandung 164 judul mengenai Administrasi Pertanian. Untuk memudahkan para siswanya mengikuti latihan mengenai pelayanan publik, setiap judul buku pustakanya diklasifikasikan ke dalam “yang dipelajari” atau “yang tidak dipelajari” serta “sangat baik”, “cukup” dan “cukup baik”.

Albion Small orang yang dikenal sebagai penemu, penterjemah, penafsir mashab Administrasi Negara Kameralis, berpendapat bahwa, Kameralis adalah Teknologi Administrasi, yang berusaha mendekati masalah-masalah kemasyarakatan yang utuh, terutama yang berkenaan dengan sistem administrasi yang sistematis, walaupun minat utama mereka adalah kesejahteraan fisik dari sesuatu Negara. Kiranya Kameralis mengikuti suatu paham bahwa jika suatu kehidupan yang baik hendak diraih, maka manajemen yang sangat baik harus ada pula disana. Suatu Negara hanya bisa berjaya apabila manajemennyang dilaksanakan dengan baik.

Di Amerika pengalaman sejarah menunjukkan adanya perkembangan minat terhadap masalah administrasi. Sebelum tahun 1776 administrasi yang semrawut di negara-negara koloni menyebabkan lahirnya berbagai macam problema, yang justru mempengaruhi terjadinya pemisahan Negara itu dari induknya. Wajah manajemen colonial Nampak dengan jelas penuh kekacauan, tumpang didih, tidak efisien dan tidak terorganisasi. Bagi kaum kolonis, administrasi dicerna, tidal lain tidak bukan, sebagai perintah dari Inggris. Aktivitas parlemen dan penyelenggaraan administrasi dipandang sebagai masalah-masalah pengelolaan daerah ekonomi yang bersifat

semi otonom. Konsep dan praktek administrasi dapat diterapkan di daerah kolonisasi. Sesudah kemerdekaan, Amerika di hadapkan pada tugas untuk menentukan dan menyusun sistem administrasi dan pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan mereka sendiri. Akan tetapi, Undang-Undang Konfederasinya secara fungsional hanya mempunyai dampak kecil dalam memperbaiki sistem administrasi Amerika. Hal ini disebabkan oleh perwujudan konfederasi yang menghasilkan suatu sistem pemerintahan yang tidak ketat dan penyebaran pusat-pusat kekuatan pemerintahan, dan masalah-masalah umum yang muncul bersama dengan kelahiran bangsa baru.

Pada tahun 1831, Alexis de Toucqueville, seorang pengamat praktek politik yang cerdas, menerangkan bagaimana administrasi diselenggarakan di Amerika dalam kontek demokrasi. Sebagai hasilnya ia mengungkapkan bahwa para administrator Amerika tidak memiliki pengetahuan administrasi yang cukup. Menurut pendapatnya bahwa administrasi adalah suatu ilmu, tetapi di Amerika yang menyelenggarakan administrasi Negara adalah mereka yang tidak mempunyai bekal dalam pengetahuan ini. Karena itu pada awal tegaknya Negara Amerika, nampak adanya keprihatinan yang umum berkenaan dengan aspek administrasi Negara. Tetapi kecenderungan ini terlihat tidak dipahami secara jelas.

Karena jumlah penghuni Amerika semakin lama semakin bertambah, yang berbarengan dengan pembentukan unit-unit pemerintahan yang baru dan karena masalah-masalah penyelenggaraan segera menjadi masalah yang amat kompleks dan semakin ekstensif, maka timbul tuntutan untuk mengembangkan lebih lanjut pengetahuan yang lekat dengan masalah penyelenggaraan administrasi. Thomas Jefferson, dengan gagasan-gagasan agrarisnya dan falsafahnya tentang pemerintahan dan sentralisasi administrasi, dan pandangan-

pandangannya mengenai hubungan negara-negara bagian dengan pemerintahan nasional, mengawali pendekatan Amerika terhadap Administrasi Negara di awal abad kesembilan belas. Fahaman demokrasi Jackson di tahun 1800-an juga ikut mempengaruhi sikap terhadap administrasi pemerintahan khususnya masalah penempatan orang dalam jabatan-jabatan publik, Waldo mencatat filsafat demokrasi dari Jefferson Jackson cenderung mendorong untuk mencurigai peranan pemerintah. Konsekuensi pandangannya ini adalah bahwa pemerintah tidak boleh terlalu banyak mencampuri urusan perseorangan, dan sebaliknya pemerintah harus memberikan peranan yang besar kepada perseorangan dalam menentukan kegiatan kolektifnya. Yang mereka inginkan adalah amatirisme dalam jabatan-jabatan Negara, sebagai ganti dari spoilsistem, Pandangan pesimistis Jefferson-Jackson, menurut Waldo, sebenarnya bermula dari terjadinya transformasi masyarakat Amerika, dari agraris ke industri, yang pada gilirannya melahirkan masalah-masalah baru dalam bidang pemerintahan; dimana terdapat desakan untuk mengubah penafsiran mengenai arti demokrasi. Akan tetapi kemudian ternyata dengan bertumbuhnya daerah dan berkembangnya industri, pikiran-pikiran dan gagasan yang telah mapan tidaklah dapat memenuhi kebutuhan jaman lagi. Tidak mengagetkan jika berkecamuk in-efisiensi, kecurangan dan kekacauan. Beberapa pihak menyadari dan menduga akan datangnya bahaya sekiranya lembaga-lembaga pemerintahan yang tetap dipertahankan. Sebagai jawaban terhadap tantangan keadaan ini lahirlah studi mengenai Administrasi Negara. Hal ini dapat diterjemahkan sebagai upaya untuk membuat agar pemerintah tetap berjalan lancar, dalam kerangka perubahan keadaan apapun. Upaya-upaya yang hendak dilakukan adalah dengan menggiatkan studi yang sistematis tentang masalah-masalah pemerintahan dan program-program latihan bagi

mereka yang berhasrat untuk menerjunkan dirinya kedalam jabatan-jabatan publik.

Dengan bertitik tolak pada keyakinan bahwa administrasi mempunyai sejarah dan karena dalam teori dan praktek administrasi ditemui berbagai macam bentuk dan pendekatan, oleh Jhon C. Buechner menghimbau para peminat studi administrasi Negara Amerika untuk mengikuti ikhtiar yang diberikan oleh Paul J. Gordon. Keempat pendekatan yang dapat diperbedakan di Amerika adalah : (1) Tradisional, (2) Behavior, (3) Desisional dan (4) Ekologis. Dari keempat pendekatan seperti tersebut diatas, dapat dipilih salah satu diantaranya, namun dalam implementasinya bukanlah suatu keharusan untuk berdasarkan urutan kronologis, hal ini disebabkan tidak adanya satu aliran yang paling benar. Adanya ketidaksamaan itu dapat muncul akibat perbedaan dalam penekanan esensi Administrasi Negara.

### **C. Pentingnya Studi Administrasi Negara**

Dinamika suatu masyarakat adalah ditunjukkan adanya perkembangan kehidupannya semakin hari semakin bertambah. Manusia sebagai anggota masyarakat, tentunya mempunyai kebutuhan-kebutuhan yang semakin bertambah pula. Adanya kebutuhan-kebutuhan yang bertambah ini tentunya menimbulkan persoalan-persoalan dalam pemenuhannya. Apabila persoalan manusia itu mengkomulasi sebagai persoalan masyarakat, dan lalu mengkristal sebagai persoalan Negara, maka tentunya persoalan tersebut memerlukan suatu tindak penanganan dan pemecahan yang serius. Disini Birokrat Pemerintah diminta berfikir, menganalisa, mencari dan mengajukan alternatif-alternatif pemecahannya. Apabila pemecahannya tercapai, maka diperlukan adanya tindak lanjut dan

setersunya tindak lanjut ini membutuhkan pengawasan.

Persoalan Administrasi Negara sebahagian besar bersumber dari persoalan masyarakat. Administrasi Negara merupakan suatu sistem yang menjawab persoalan-persoalan masyarakat tersebut. Gerald E. Caiden menegaskan bahwa disiplin Administrasi Negara ini pada hakekatnya adalah suatu disiplin yang menggapai masalah-masalah pelaksanaan persoalan-persoalan masyarakat (Publik Business). Tentunya hal ini meliputi segala sesuatu yang dapat dijelaskan sebagai jawaban masyarakat terhadap masalah-masalah yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif dan bukan perorangan, dengan melalui suatu bentuk intervensi pemerintah diluar itervensi-intervensi sosial dan pihak swasta.

Perkembangan masyarakat membawa tuntutan-tuntutan masyarakat pun meningkat. Tuntutan-tuntutan ini membutuhkan jawabannya. Jika jawabannya tidak sepadan dengan perkembangan tersebut maka terdapat ketikpuasan. Dengan demikian Administrasi Negara harus mampu menjawab tuntutan-tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang tersebut.

Bidang kajian ilmu Administrasi Negara ternyata sekarang sudah mencangkup hal-hal penting dalam kehidupan masyarakat. Ilmu Administrasi Negara secara sensitive harus menggapai isu-isu pokok dalam masyarakat dan mampu memformulasikan ke dalam rumusan kebijaksanaan, serta cakap melaksanakan kebijaksanaan tersebut ke dalam realisasi kerja sehari-hari.

Dalam beberapa hal, dapat kita akui bahwa Administrasi Negara berkaitan dengan pelaksanaan hukum dan pemberian pelayanan kepada umum. Kedua fungsi dasar ini diharapkan berlaku secara efektif, efisien dan selaras dengan citra rasa rakyat serta sesuai dengan keinginan atau kebutuhan rakyat. Dalam kondisi



demikian,. Tentunya Administrasi Negara merupakan “titik temu” antara hasrat dan harapan rakyat dengan pemerintah. Bertitik tolak pada pandangan bahwa Administrasi adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya. Dimock berpendapat bahwa hal-hal yang mendapatkan perhatian utama dalam studi Administrasi Negara adalah mengenai apa yang dilakukan oleh dan bagaimana melakukannya.

Bagi bangsa Indonesia yang sedang giat membangun, pentingnya studi Administrasi Negara tak perlu diragukan lagi. Di Koran-koran tidak jarang kita menjumpai betapa kegagalan satu program pembangunan dilimpahkan pada ketidakmampuan sistem administrasi Negara. Walaupun berita Koran ini tidak menggambarkan sosok administrasi Negara secara utuh, namun dapat dinilai bahwa betapa besarnya peranan Administrasi Negara. Memang seperti yang dirumuskan oleh Leonard D. White yang menyebutkan bahwa Administrasi Negara terdiri dari semua operasi yang bertujuan untuk melaksanakan kebijaksanaan publik (Publik Policy). Berbicara tentang kebijaksanaan, maka didalamnya kita mengenal empat tahap dalam rangkaianannya yaitu masing-masing; (1) Tahap formulasi kebijaksanaan, (2) Tahap implementasi kebijaksanaan, (3) Tahap evaluasi kebijaksanaan dan (4) Tahap terminasi kebijaksanaan publik. Dengan konsep semacam ini dapatlah kita pahami bahwa Administrasi Negara bukanlah hanya merupakan atau menyangkut soal teknik, prosedur dan mekanik dan hanya mempunyai peranan dalam formulasi publik saja, akan tetapi Administrasi Negara adalah sebagai sarana dalam rangka usaha pencapaian tujuan Negara yaitu untuk menciptakan kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Saran bukan dalam arti fisik-mati, akan tetapi sebagai alat dalam

pengertian organisme yang dinamik. Jadi bagi negara yang sedang membangun, studi administrasi negara tidak hanya menyajikan soal teknik prosedur melulu, tetapi juga akan menunjukkan bagaimana harus mengorganisasikan dan mengevaluasi kegiatan-kegiatan yang telah, sedang dan akan dilakukan.

Dalam negara yang mempraktekkan faham pemisahan kekuasaan lembaga eksekutif menjalankan segala peraturan dan ketentuan yang dikeluarkan oleh pihak/lembaga legislative dan segala hal yang berkenaan dengan silang sengketa akan diselesaikan oleh lembaga yudikatif, Administrasi Negara tidak sesempit sebagaimana diduga oleh kebanyakan orang. Administrasi Negara tidak hanya mencakup hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijaksanaan publik saja. Karena, adalah suatu kenyataan bahwa dalam merumuskan/pembuatan kebijaksanaan publik, sistem Administrasi Negara yang memberikan bahan masukan dan rekomendasi. Lebih dari pada itu, Administrasi Negara mengambil bagian aktif dalam keseluruhan proses pemerintahan. Studi Administrasi Negara diantaranya amat berkepentingan terhadap adanya korps aparatur pemerintah yang berkemampuan tinggi.

Dengan demikian peranan studi Administrasi Negara pada dasarnya melekat dengan pentingnya Administrasi Negara, yang dapat dijabarkan menjadi; (1) Peranan Administrasi Negara sebagai stabilisator masyarakat, (2) Peranan Administrasi Negara dalam perubahan sosial dan (3) Peranan Administrasi Negara sebagai kunci masyarakat modern.

Dalam abad modern ini, bangsa masyarakat semakin kompleks cepat berubah dan sulit diramalkan yang didalamnya terdapat banyak potensi konflik. Pembangunan yang diselenggarakan dengan tekun tak pelak lagi akan menimbulkan eksese akibat perubahan yang

kadangkala amat fundamental. Ekses dimaksudkan adalah sesuatu yang hilang, tetapi yang baru ditemukan. Nilai-nilai lama tersebut dari laulintas kehidupan modern, tetapi nilai baru belum mampu di dapat. Adalah kewajiban administrator publik untuk menumbuhkan konformitas terhadap system nilai, dengan jalan (1) melestarikan nilai-nilai dasar yang telah consensus nasional, (2) menegakkan segala aturan dan ketentuan hukum kepada setai anggota masyarakat bangsa tanpa memandang bulu, dan (3) melakukan tindakan prefentif terhadap kecenderungan untuk melawan standar perilaku yang telah dibekukan. Ketiga hal ini, adalah bentuk upaya dari administrasi Negara untuk menciptakan kesetabilan dalam perikehidupan masyarakat. Paul Pigors menambahkan fungsi inisiatif dalam perubahan sosial pada tugas yang harus dijalankan oleh para pemimpin administrasi. Sehingga, administrasi Negara bukan bukan sekedar menjalankan, tetapi juga mengusahakan perubahan sosial.

Para ahli teori pembangunan bersepakat, bahwa untuk Negara-negara yang sedang berkembang (termasuk Indonesia) motor utama yang menggerakkan roda pembangunan nasional adalah administrasi Negara. Karena inti dari pembangunan adalah pembicaraan tentang manusia itu sendiri. Manusia disamping sebagai pelaksana pembangunan adalah juga sekaligus sebagai pengguna hasil pembangunan. Dalam hal inilah administrasi Negara bertugas untuk menyediakan fasilitas bagi perubahan sosial, yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia. Profesionalisme yang telah dikembangkan dan dijadikan prasyarat bagi pengelolaan pemerintahan, justru merupakan faktor bagi transformasi kemasyarakatan. Tidak berlebihan jika referensi administrasi Negara adalah responsive sosialnya. Dengan demikian, telah dikembangkan sikap responsive terhadap aspirasi kemasyarakatan dan memberikan peluang bagi partisipasi. Apa

yang dilakukan oleh administrasi Negara adalah mengkoordinasikan segala energy sosial menjadi satu kesatuan dengan tujuan untuk mewujudkan cita-cita dan harapan yang diinginkan.

Charles A. Beard beranggapan bahwa tak ada subjek lain yang lebih penting daripada administrasi. Masa depan masyarakat beradab dan peradaban itu adalah tergantung pada kemampuan untuk memperkembangkan ilmu dan filosofi dan praktik administrasi yang kompeten untuk membawa fungsi-fungsi publik. Masyarakat modern dapat dibedakan dari masyarakat tradisionil-agraris dalam hal: (1) dalam masyarakat modern setiap orang selalu dipengaruhi oleh keputusan administrasi Negara, dan (2) tersedianya berbagai macam saluran kontrol sosial terhadap penampilan administrasi negara.

Dengan berdasarkan uraian di atas maka dapatlah ditarik suatu kesimpulan, bahwa pentingnya studi administrasi negara dapat dikaitkan dengan kenyataan bahwa kehidupan ini menjadi tidak berarti apa-apa, kecuali dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat publik. Segala hal yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan yang bersifat publik itu telah dicakup oleh studi administrasi Negara. Khususnya dalam kajiannya mengenai kebijaksanaan publik. Dalam alam pembangunan, sebagai konsekuensi dari pandangan bahwa administrasi Negara merupakan motor penggerak pembangunan, studi administrasi Negara akan membantu untuk meningkatkan kemampuan administrasi. Artinya, disamping member keterampilan dalam bidang prosedur, teknik dan mekanik, studi administrasi Negara akan memberikan bekal ilmiah mengenai bagaimana mengorganisasikan segala energy sosial dan melakukan evaluasi terhadap kegiatan. Dengan demikian determinasi kebijaksanaan publik baik dalam tahapan formulasi, implementasi, evaluasi, maupun terminasi dikaitkan dengan aspek produktifitas, kepraktisan,

kearifan, ekonomis dan apresiatif terhadap system nilai yang berlaku.

## **D. Ciri Dan Kekhususan Administrasi Negara**

Salah satu persoalan dalam beberapa paradig administrasi Negara adalah usaha untuk membedakan antara Negara (Publik) dalam istilah administrasi Negara dengan swasta atau perusahaan (Private organization).

Penggunaan istilah Negara dalam administrasi negara memberikan kesan seakan-akan administrasi negara tersebut tidak bisa mencampuri urusan-urusan swasta. Untuk menjawab persoalan tersebut, maka dapatlah diketahui melalui cirri-ciri atau kekhususan dari administrasi negara.

Miftah Thoha dalam buku “Dimensi-dimensi prima ilmu administrasi negara”, menguraikan cirri-ciri yang dapat dipergunakan untuk mengidentifikasi administrasi negara. Dalam banyak hal administrasi negara berbeda dengan swasta, perbedaan-perbedaan tersebut yang merupakan ciri administrasi negara yaitu antara lain sebagai berikut:

(1) Pelayanan yang diberikan oleh administrasi Negara bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta.

Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat, dan kalau diserahkan atau ditangani oleh organisasi-organisasi lainnya selain organisasi pemerintah diperkirakan tidak akan jalan. Misalnya : Lalu lintas, transmigrasi, keamanan, pertahanan dan semua kepentingan orang banyak.

(2) Pelayanan yang diberikan oleh administrasi Negara pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli.

Dalam hal ini bentuk pelayanan yang diberikan tidak bisa dibagi kepada organisasi-organisasi lainnya. Misalnya: Monopoli= Pendidikan, kesehatan, perhubungan dan sebagainya.

- (3) Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, administrasi Negara dan administratornya relative berdasarkan undang-undang dan peraturan-peraturan.

Ini merupakan cirri atau warna adanya legalitas dari administrasi Negara tersebut. Dengan demikian perubahan atau perluasan pelayanan kepada masyarakat, pada umumnya sulit atau lambat menyesuaikan tuntutan-tuntutan masyarakat. Lain halnya dengan organisasi swasta yang dengan mudah dan cepat dapat menyesuaikan apabila didapatkan kritik atau saran dari langganan.

- (4) Administrasi Negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar, tidak seperti yang terjadi dalam organisasi perusahaan yang terkait oleh harga pasar dan untung rugi. Oleh karena itu permintaan pelayanan oleh masyarakat kepada administrasi negara tidak didasarkan akan perhitungan laba-rugi, melainkan ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.

- (5) Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara terutama dalam Negara demokrasi ialah dilakukan sangat tergantung pada penilai mata rakyat banyak (publik).

Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara hendaknya adil dan tidak memihak, proporsional, bersih dan tidak mementingkan kepentingan pribadinya. Pelayanan tersebut tidak bisa melepaskan dari penilaian rakyat dilayani.

Selain dari pada itu Gerald E. Caiden, juga mengemukakan ciri-ciri administrasi negara yang sekaligus merupakan kekhususan

administrasi negara dalam arti yang membedakan secara jelas dengan institusi-institusi lainnya. Kekhususan atau ciri-ciri administrasi negara tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kehadirannya tidak bisa dihindari
2. Administrasi negara mengharapkan kepatuhan
3. Administrasi Negara mempunyai prioritas
4. Administrasi Negara mempunyai kekecualian
5. Manajemen puncaknya adalah politik
6. Penampilannya sulit diukur
7. Lebih banyak harapan diletakkan padanya.

### **Kehadiran administrasi Negara tidak bisa dihindari**

Organisasi-organisasi sosial lainnya dapat dibuat dan hancur setiap waktu, akan tetapi administrasi Negara tidak demikian. Kehadiran administrasi Negara lekat dengan eksistensi Negara. Selama Negara masih ada, maka administrasi Negara pun tetap ada. Adapun yang terjadi, keinginan dan kepentingan rakyat harus dilayani. Penyelenggaraan administrasi Negara adalah penting untuk kehidupan masyarakat. Mereka yang bekerja dalam administrasi Negara mempunyai kewajiban seumur hidup untuk menyelesaikan tugas-tugasnya dengan kepentingan publik. Sekiranya kegiatan-kegiatan yang bersifat publik yang dilaksanakan oleh administrasi Negara berhenti, akan berhenti pulalah gerak kehidupan sosial.

### **Administrasi Negara Mengharapkan Kepatuhan**

Dibandingkan dengan organisasi yang lain, administrasi Negara adalah satu-satunya yang memiliki monopoli kekuasaan pemaksa. Bagi organisasi lain untuk menegakkan legalitasnya, mereka harus menggunakan mekanisme administrasi Negara, yang berupa antara lain : Lembaga-lembaga peradilan, sistem kepolisian dan penjara.

Misalnya: Seorang karyawan swasta menyelewengkan uang perusahaannya, maka perusahaan ini tidak dapat menyekapnya sendiri, tetapi ia menyerahkan urusan penyelewengan karyawannya kepada mekanisme administrasi Negara, untuk diperiksa, diadili dan jika terbukti kesalahannya akan dipenjara.

Pemerintah selalu menghindari penggunaan paksaan dan hanya dalam saat kritis baru menggunakan kekuasaannya secara penuh. Selama publik (penduduk) mematuhi segala ketentuan-ketentuan yang berlaku, maka kekuasaan pemaksa tidak akan diterapkan.

### **Administrasi Negara Mempunyai Prioritas**

Seperti diketahui, bahwa Administrasi Negara mempunyai tugas dan kegiatan yang banyak sekali, terutama dalam hal pelayanannya kepada masyarakat. Mulai dari strategi pembangunan sampai pada pola implementasi, semuanya merupakan rangkuman tugas dari Administrasi Negara, yang tidak bisa diselenggarakan secara serentak dengan tingkat yang sama tingginya. Prioritas diperlukan untuk mengatur pelayanan terhadap masyarakat. Administrasi Negara mempunyai tugas untuk melaksanakan pembangunan nasional dalam rangka terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Misalnya: Administrasi Negara dihadapkan pada beberapa sektor pembangunan nasional, sektor politik, sektor hankam, sektor sosial budaya dan sektor ekonomi. Sebagai prioritas maka ditetapkanlah sektor ekonomi untuk dikembangkan dalam rangka usaha mempercepat tingkat kesejahteraan publik, dengan catatan bahwa sektor-sektor lainnya tetapi dikembangkan dan diberi peluang untuk berkembang. Karena mempunyai prioritas, administrasi negara menerima pertanggung jawaban moral untuk memberikan apa yang paling tepat.



### **Administrasi Negara Mempunyai Urusan Yang Tidak Terbatas**

Dasar lingkup kegiatan Administrasi Negara meliputi seluruh wilayah Negara, di darat, di laut dan di udara. Dapat dibayangkan betapa besar lingkup kegiatannya, dan hal tersebut sulit diukur. Tidak organisasi lainnya yang dapat menandingi besarnya organisasi Negara, dan tidak ada kegiatan administrasi organisasi lainnya sebesar kegiatan Administrasi Negara.

### **Manajemen Puncak Administrasi Adalah Politik**

Administrasi Negara dipimpin oleh pejabat-pejabat politik. Hal ini berarti bahwa pimpinan tertinggi dari Administrasi Negara dijabat oleh pejabat yang dipilih atau diangkat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Misalnya : Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Camat sampai Lurah, semuanya adalah pejabat-pejabat politik yang diangkat/pilih, dalam waktu-waktu tertentu dapat diganti apabila masa jabatannya berakhir dan tidak terpilih atau diangkat lagi.

### **Penampilan Administrasi Negara Sulit Diukur**

Apakah yang diselenggarakan sudah benar? Apakah pelayanan yang diberikan telah memuaskan. Kedua pertanyaan yang diarahkan kepada . caranya kita harus mengukur penampilan Administrasi Negara. Hal ini disebabkan karena tingkat ketepatan dan tingkat kepuasan adalah soal yang sangat bersifat subjektif. Tergantung pada cita rasa, persepsi dan kepentingan masing-masing sedang pada sat yang sama, kita harus mengakui bahwa sagala kegiatan Administrasi Negara tidaklah semata-mata berdasarkan perhitungan ekonomi.

Kesulitan dalam mengukur penampilan Administrasi Negara, nampaknya berasal dari dua penyebab pokok:

- 1) Adanya warna politik pada kegiatan Administrasi Negara
- 2) Luasnya objek kegiatan Administrasi Negara yang tidak terpengaruh oleh ukuran-ukuran objektif.

### **Lebih Banyak Yang Diharapkan Pada Administrasi Negara**

Dalam hubungan ini akan terdapat dua standard penilaian. Satu pihak masyarakat menghendaki administrasi negara berbuat banyak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Dipihak lain administrasi negara mempunyai kemampuan, keahlian, dana dan sumber-sumber lain yang yang terbatas. Masyarakat banyak menghendaki pejabat-pejabat administrasi Negara seharusnya berbuat melindungi kepentingan-kepentingan orang banyak, bukannya pada satu golongan saja. Moral dan etika pejabat-pejabat administrasi Negara hendaknya menunjukkan moral dan etika prima. Hukum hendaknya diterapkan kepada semua pihak, tanpa pandang bulu. Dan banyak lagi harapan-harapan masyarakat. Akan tetapi masih juga didapatkan harapan-harapan sulit dipenuhi oleh aparat administrasi Negara.

## **E. Identifikasi Administrasi Negara**

Telah diketahui administrasi Negara adalah salah satu bentuk organisasi sosial. Jika dibandingkan dengan organisasi lainnya, administrasi Negara mempunyai kekhususan, yang tidak terdapat dalam/ditempat lain. Meskipun demikian, sering kali administrasi Negara dan organisasi sosial mempergunakan metode dan teknik yang sama dalam mengelola organisasinya. Kedua-duanya sama-sama mengambil manfaat dari hal-hal yang dikembangkan dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Adanya kemiripan-kemiripan dengan lainnya, maka dipandang perlu untuk meletakkan identifikasi terdapat administrasi Negara.

Oleh Gerald E. Caiden, mengemukakan lima identifikasi terhadap administrasi Negara, yang terdiri dari :

- 1) Identifikasi administrasi pemerintahan.
- 2) Identifikasi organisasi publik.
- 3) Identifikasi prose sikap administrasi.
- 4) Identifikasi prose yang bersifat khusus.
- 5) Identifikasi aspek publik.

### **Identifikasi Administrasi Pemerintah**

Identifikasi ini adalah bermaksud untuk mencoba menganalisa administrasi negara dari segi aktivitas yang dilakukan. Jika kita mengamati pada seluruh negara yang ada di dunia dan membandingkannya, maka terlihat bahwa untuk aktivitas tertentu ada persamaan, tetapi sebagian besar aktivitas lainnya berbeda. Adanya perbedaan itu adalah disebabkan oleh lingkungan kulturalnya yang berbeda pula.

Setiap negara akan menyelenggarakan fungsi-fungsi yang berkenaan dengan hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, perdamaian, pekerjaan umum, kesejahteraan sosial dan perpajakan. Fungsi-fungsi ini sering kali ditambah dengan aktivitas-aktivitas dimana pemerintah memegang monopoli (misalnya: pos, telekomunikasi, imigrasi, karantina, keuangan dan meteorologi).

Beberapa pemerintah memberikan pelayanan publik secara intensif dan membolehkan usaha-usaha publik berkembang, sedangkan ditempat lain pemerintah tidak memegang apapun, karena semuanya telah diserahkan kepada orang-orang swasta. Sebagian besar angkutan udara, jaringan kereta api, telekomunikasi, utilitas publik dan pelayanan sosial menjadi kegiatan pemerintah.

Adapula beberapa pemerintah yang lebih suka mengontrakkan sebahagian aktivitasnya kepada perusahaan swasta dan organisasi sosial lainnya. Artinya, bahwa pemerintah memberikan dana dan pembiayaan dan memberikan pengarahan, tetapi mengarahkan semua perincian kepada kontraktor. Lembaga-lembaga pengawasan pemerintah tetap akan melaksanakan fungsi-fungsi dan aktivitas-aktivitas pengendalian, dan menganggap pertanggungjawaban semua program adalah atas namanya.

Misalnya di Amerika Serikat, riset ruang angkasa dan produksi senjata dikerjakan oleh para kontraktor swasta, di bawah tilikan lembaga pengawasan pemerintah. Apa yang berlaku di AS itu, tidak berlaku di Rusia dan Australia, dimana aktivitas penelitian ruang angkasa dan produk senjata langsung dipegang pemerintah.

Dengan demikian jelaslah, bahwa untuk melakukan identifikasi Administrasi Negara tidak bisa dilakukan hanya dengan melihat aktivitas yang dijalankannya, hal ini disebabkan karena adanya perbedaan yang tajam antara satu negara dengan negara lainnya. Sebagai ganti identifikasi yang berangkat dari hakekat aktivitas dan luasnya sarana administrasi, maka harus ada rumusan yang berasal dari luar pemerintah, artinya; lebih menitik beratkan pada soal publik, sesuatu yang lebih mudah didekati dari kacamata sosiologi, antropologi dan organisasi.

### **Identifikasi Organisasi Publik**

Identifikasi ini hendak mencoba mengungkapkan Administrasi Negara berdasarkan adanya lembaga-lembaga publik. Lembaga-lembaga publik yang dimaksudkan adalah lembaga/organisasi yang diciptakan melalui buku, dibiayai oleh negara dan stafnya merupakan pejabat-pejabat karier. Identifikasi semacam ini, benar-benar menggambarkan otoritas publik yang berada dibawah tilikan

politik. Dengan rumusan demikian, organisasi publik terwujud dalam pemerintah nasional, departemen, kementerian, pemerintah daerah dan korporasi publik.

Pada negara-negara dimana administrasi negara tidak sempurna dan masih diragukan kemampuannya, pemerintah lebih suka jika lembaga-lembaga non-pemerintah menjalankan pelayanan umum dan mempergunakan sebagai instrumen untuk melaksanakan kebijakan publik. Tentu saja, hal ini bertentangan dengan konsep yang menyatakan bahwa administrasi negara tidak sekedar pelaksana bagi lembaga eksekutif.

Pengertian organisasi public pada hakikatnya tidak dapat dibatasi hanya dalam kerangka pemindahan kekuasaan (*separation of power*). Demikianlah administrasi Negara tidak sama (sinonim) 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 semi otonom (QANGO=Quasi Autonomous Non-Governmental Organization).

### **Identifikasi Orientasi Sikap Administrasi**

Identifikasi administrasi negara berdasarkan orientasi sikap administrasi, sesungguhnya dilakukan untuk membedakan administrasi Negara dari eksekutif. Orientasi dari sikap administrasi Negara adalah kepada publik. Administrasi Negara, terutama pengambil keputusan dan perancang kebijakan, harus mempunyai pandangan public dan pandangan ke masa depan. Sikap administrasi Negara yang diorientasikan ke publik ditandai oleh:

- (1) Pandangan keluar
- (2) Perhatian pada pantulan social
- (3) Kesadaran akan nilai-nilai politik

- (4) Cermin rasa kemasyarakatan
- (5) Ekspresi tujuan-tujuan social
- (6) Bukti rasa kemanusiaan
- (7) Kepatuhan pada kebenaran
- (8) Percaya pada masa depan
- (9) Perhatian atas kemalangan masyarakat
- (10) Menyadari tanggung jawab sosialnya
- (11) Mengembangkan sikap tanggap
- (12) Menyadari nilai-nilai yang diwakili.

Keduabelas butir di atas, dapat disimpulkan bahwa orientasi publik adalah sikap administrasi yang berkaitan dengan tujuan dan nilai sosial, kesadaran akan pendapat public, pembuktian keadaan, kejujuran, manusiawi, terbuka dan menghormati tanggung jawab publik.

Selain dari butir-butir tersebut di atas juga ada sikap atau pandangan yang sifatnya ke dalam, yaitu suatu sikap yang diorientasikan untuk kepentingan dan keuntungan pribadi.

**Misalnya:** seorang pejabat yang menerima uang sogokan atau komisi dari seorang kontraktor yang memenangkan lelang pembuatan jalan, adalah seorang yang dapat dikatakan sebagai berpandangan “ke dalam”. Sebaliknya, seorang pejabat yang segera memberikan bantuan kepada sebuah desa yang dilanda banjir, adalah seorang pejabat yang mencerminkan pandangan “ke luar” (sikap orientasi publik).

### **Identifikasi Proses Bersifat Khusus**

Identifikasi yang mencoba untuk mengenali administrasi Negara berdasarkan proses-prosesnya yang bersifat khusus atau unik, merupakan suatu pendekatan yang paling umum dipergunakan dalam analisis akademik mengenai administrasi Negara. Identifikasi ini hendak mengungkapkan administrasi Negara sesuai dengan proses

yang dipergunakan dalam aktivitas penyelenggaraan kebijakan publik. Proses-proses yang dianggap bersifat khusus bagi administrasi publik meliputi:

- a. Makna kontrol politik dan pertanggung jawaban politik.
- b. Mekanisme kekuasaan dan distribusi kekuasaan diantara berbagai tingkat pemerintahan.
- c. Sistem prestasi (*merit system*) dan kompetisi terbuka.
- d. Mengkonsolidasikan diri pada penganggaran dan akuntansi publik, usaha-usaha publik, perencanaan nasional dan administrasi daerah.

Pada sisi lain, proses yang khusus itu tetap memperlakukan hal-hal yang bersifat universal terutama mengenai kepemimpinan, komunikasi, delegasi, perencanaan, supervisi, norma-norma kelompok dan kerjasama.

### **Identifikasi Aspek Publik**

Identifikasi ini dipandang sebagai pendekatan yang paling mutakhir. Pusat perhatiannya adalah pada pelayanan barang dan jasa publik, tidak dalam pengertian manajemen, tetapi lebih ditekankan pada hakikat publiknya. Jadi sifat publik (*publicness*) lekat dengan aktivitas administrasi Negara.

Hal ini merupakan manifestasi kecenderungan yang berlangsung dalam lingkungan administrasi Negara modern, yang segala macam lembaga politik, pejabat publik dan milik publik seharusnya dipersembahkan sepenuhnya untuk mengembangkan kemakmuran umum, kesejahteraan sosial dan kepentingan publik, tetapi administrasi bagi publik (*public administration should not be considered administration of the public but administration for the public*).

## **F. Aneka Wajah Administrasi Negara**

Dalam uraian sebelumnya telah dijelaskan pengertian administrasi negara dengan beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli. Namun demikian, dirasa perlu dikemukakannya beberapa pendekatan yang dapat membawa pengertian kita kepada tentang aneka wajah administrasi Negara seperti yang telah diuraikan tadi.

Pendekatan-pendekatan tersebut adalah meliputi sebagai berikut:

1. Administrasi Negara sebagai salah satu dari kedua fungsi pemerintahan yang penting.
2. Administrasi Negara sebagai salah satu cabang dari pemerintahan.
3. Asministrasi Negara beraspek yuridis.
4. Administrasi neara sebagai profesi (*profession*).
5. Administrasi Negara sebagai ‘management’
6. Administrasi Negara sebagai seni dan ilmu.
7. Administrasi Negara sebagai suatu proses.

### **a. Administrasi Negara sebagai salah satu dari kedua fungsi pemerintahan yang penting**

Dalam pendekatan ini dapat membawa pengertian kita tentang administrasi Negara, dengan melihat bahwa dalam suatu negara yang modern dikenal adanya perbedaan antara fungsi-fungsi politisi dan administrative dari pemerintah.

Woodrow Wilson dan Frank J. Goddow mempertegas adanya perbedaan antara kedua fungsi ini, yaitu dengan mengkritik tentang adanya doktrin “pemisahan kekuasaan menjadi tiga” (legislative, eksekutif, yudikatif). Selanjutnya keduanya berpendapat bahwa setiap sistem pemerintahan



mempunyai dua fungsi pokok yaitu masing-masing:

- (1) Politik, segala sesuatu yang menyangkut pernyataan kehendak daripada Negara.
- (2) Administrasi, segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan kehendak tersebut.

Dengan azas pembagian fungsi ini adalah berarti bahwa golongan politisi mempunyai fungsi sebagai pembuat kebijaksanaan (*polycymaking*) dan golongan administrator berfungsi sebagai pelaksana kebijaksanaan (*policy executing*).

Para politisi menjalankan fungsinya sebagai legislator, tidaklah benar jika mereka (politisi) membimbing dan memimpin departemen pemerintahan yang bersifat tehnis. Begitu pula sebaliknya para administrator tidaklah sekiranya mereka membuat undang-undang dan hukum, melainkan ia hanya mempunyai fungsi yang mengkhususkan pada soal-soal administrai saja. Namun demikian halnya diantaranya harus ada saling pengertian dan kerja sama.

Dengan demikian jelaslah bahwa administrasi Negara mempunyai wajah sebagai fungsi, terdiri dari kegiatan dan tindakan-tindakan untuk melaksanakan (eksekusi) kehendak dari pada Negara, kehendak mana tercantum dalam kebijakan umum yang telah dirumuskan sebagai hasil dari fungsi politik.

**b. Administrasi sebagai salah satu cabang dari pemerint-tahan**

Ada kalanya kita cenderung melihat administrasi Negara sama dengan cabang eksekutif dari pemerintah, dalam arti ialah departemen-departemeneksekutifataudepartemenpemerintahan. Departemen pemerintahan itu dapat berkembang dan bertambah banyak (berganda), oleh karena itu wajarlah apabila departemen-departemen pemerintah tadi dianggap sebagai kelanjutan atau

turunan dari pada cabang eksekutif, akan tetapi bagaimanapun wajarnya, anggapan sedemikian ini mengabaikan kenyataan bahwa cabang legislatiflah yang menciptakan, memelihara dan pada batas tertentu mengawasi departemen pemerintahan tersebut. Aparatur departemen, biro, jawatan dan dinas-dinas yang menelan biaya bermilyar dollar setiap tahunnya, jelas merupakan suatu organisasi administrative yang lain dari pada cabang eksekutif dan sudah selayaknya mendapat tempat dalam konstitusi suatu negara. Organisasi administrasi ini akan terdiri dari gabungan jabatan-jabatan dimana di dalamnya berhimpun sekelompok orang-orang yang secara kesatuan melakukan kegiatan atau tindakan untuk mencapai tujuan Negara. Dalam hal ini administrasi Negara mempunyai wajah sebagai suatu “institusi”.

Mereka bertanggung jawab kepada presiden sebagai kepala eksekutif maupun sebagai administrator tertinggi. Di beberapa Negara juga kepada bapada perwakilan rakyat dan bahkan kepada badan pengadilan. Karena sifat yang istimewa maka administrasi kadang-kadang dikatakan sebagai cabang keempat dari pemerintahan Negara disamping cabang-cabang legislative, eksekutif, dan yudikatif.

**c. Administrasi Negara Beraspek Yuridis**

Administrasi negara adalah mengandung unsure-unsur yuridis, hal ini harus diakui karena pada umumnya dinas-dinas, jawatan-jawatan dan oraganisasi administrative diciptakan oleh hukum, dan mereka itu diadakan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum. Hukum, undang-undang menetapkan kekuasaan, merinci tugas-tugas dan membatasi wewenang mereka, serta menyediakan alat hukum bagi warga negara

untuk menyanggah/menentang penyalahgunaan kekuasaan dan penggunaan kekuasaan yang melampaui batas.

**d. Administrasi Negara Sebagai Profesi (Profession)**

Kalau dapat dikatakan, politik adalah tempat petualang, administrasi Negara adalah tempat untuk mempraktekkan keahlian. Hal ini tentunya merupakan suatu anggapan yang sembrono dan banyak kekecualian, akan tetapi anggapan ini pada dasarnya benar. Pertanggungjawaban yang pokok bagi seorang politisi ialah memiliki orang yang telah memilihnya. Untuk melaksanakan tugasnya itu ia harus memiliki kecakapan-kecakapan tertentu, namun tidak diperlukan adanya pendidikan dan latihan formal yang mendalam. Para politisi bersalam dari macam lapangan pekerjaan, mereka akan tetap memegang jabatannya hanya selama mereka memperoleh kepercayaan dan dukungan dari pemilih-pemilih mereka, dan biasanya akan kembali lagi ke lapangan pekerjaan mereka semula. Administrator adalah seorang “professional” dalam arti bahwa ia adalah seorang spesialis yang lebih dididik dan dilatih dalam lapangannya secara khusus untuk itu.

Sering kita jumpai apa yang disebut dengan “politisi professional” yaitu mereka menganggap politik sebagai karier seumur hidupnya, dan “administrator amatri” yaitu yang tidak memperoleh pendidikan dan latihan khusus untuk menjalankan pekerjaan dan biasanya mereka tidak lama memegang jabatan mereka itu. Kepada eksekutif adalah selalu seorang politisi, dan banyak jabatan-jabatan/pos-pos administratif di lapisan puncak dari setiap pemerintahan diisi dengan pengangkatan-pengangkatan yang bersifat politis, tetapi di bawahnya itu, setiap pemerintah pada waktu sekarang menginsafi perlunya

mengangkat orang telah dilatih dan dididik secara khusus untuk pekerjaan mereka, dan mereka itu diharapkan tetap dalam posisinya masing-masing selama masih dapat bekerja secara memuaskan. Administrasi negara adalah dengan sendirinya merupakan suatu profesi (profession) dalam setiap negara modern.

Hal lain yang dapat dilihat tentang sifat “profesion”nya Administrasi Negara, ialah dengan didirikannya fakultas-fakultas dan lembaga-lembaga administrasi negara di berbagai negara, seperti Indonesia. Pokoknya administrasi negara dapat kita katakan sebagai suatu “profession” yaitu sebagai suatu jenis lapangan kerja yang memerlukan pendidikan dan latihan yang mendalam (keahlian) dan pekerjaan itu lebih bersifat mental dari pada “manual”.

**e. Administrasi Negara Sebagai “Managemen”**

Kita sering memperdebatkan, tentang adanya perbedaan antara administrasi dan managemen, dan bahkan kita tidak dapat membedakannya. Namun demikian halnya, sama sekali tidaklah boleh kita melupakan bahwa managemen adalah salah satu unsure dari pada administrasi, atau dengan kata lain bahwa administrasi adalah merupakan sutau istilah yang lebih luas dan mencakup managemen itu sendiri. Dalam praktek tentunya hal ini dapat kita jumpai pada suatu jawatan atau dinas atau organisasi lainnya mempunyai beberapa manajer, misalnya manajer personal/kepegawaian, manajer keuangan, manajer produksi, manajer penjualan dan sebagainya, akan tetapi dinas jawatan/ organisasi itu hanya mempunyai seorang administrator.

Hal ini diperjelas oleh Dwight Waldo, dengan mendefinisikan “managemen” sebagai “action intended to achive rational cooperation in an administration system “. (Tindakan dengan maksud untuk mencapai hubungan kerjasama yang rasional dalam suatu sistem administrasi).

Perkataan “resional” merupakan kunci dalam memperoleh pengertian dalam falsafah “managemen” pada umumnya. Tindakan rasional itu adalah tindakan yang diperhitungkan dengan hati-hati sekali untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Ini adalah merupakan kebalikan dari tindakan yang impusif, intuitif atau emosional. Pemikiran yang rasional dan logis adalah sifat dari metode ilmiah, dan dengan sendirinya juga metode managemen ilmiah.

#### **f. Administrasi Negara Sebagai Seni Dan Ilmu**

Munculnya kekalutan (salah faham) yang berhubungan dengan kesimpangsiuran tentang apakah administrasi negara itu “seni atau ilmu”, adalah seperti yang ditekankan oleh Dwight Waldo ialah adanya “the faet that the words public administration have two usages; (1) an area of intlelectual inquiry, a discppline public affairs, and (2) a prosess or activity that of administering public affair (suatu kenyataan bahwa istilah administrasi negara mempunyai 2 macam arti: (1) Suatu lapangan penyelidikan ilmu, suatu disiplin atau suatu studi, dan (2) Suatu proses atau mengenai urusan-urusan pblik).

Suatu praktek administrasi negara, kebanyakan masih merupakan suatu seni untuk menggunakan institusi-institusi, yang sifatnya subjektif dan kecakapan-kecakapan yang tidak dapat diajarkan atau dilimpahkan kepada pihak lain. Sebaliknya

studi administrasi negara dapat dianggap sebagai ilmu, tetapi tidak sebagai ilmu yang eksak, melainkan sebagai lapangan studi yang dapat mempergunakan metode ilmiah.

**g. Administrasi Negara Sebagai Suatu Proses**

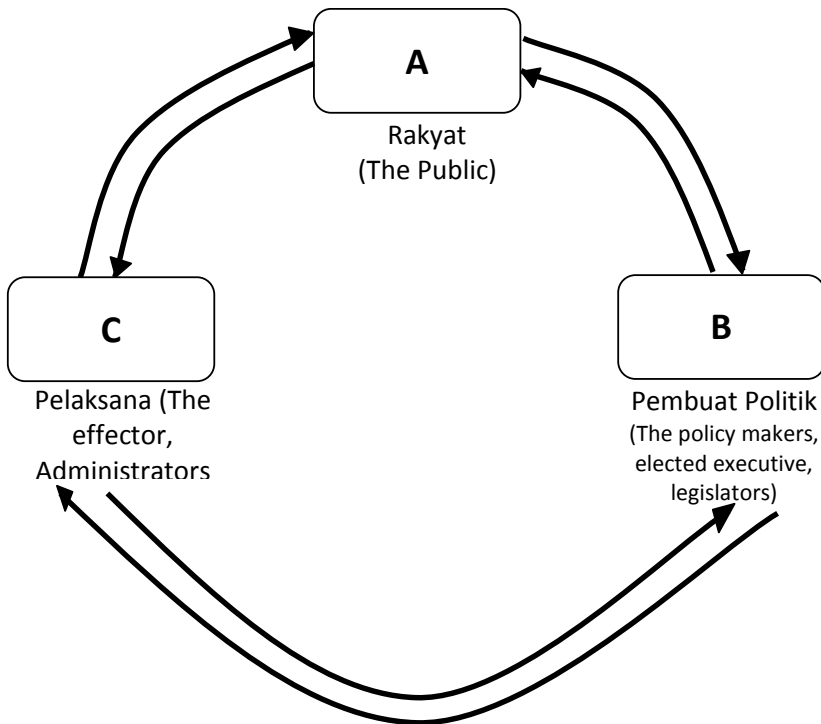
Konsep atau pendekatan yang paling baik untuk menjelaskan administrasi negara ialah konsep administrasi negara sebagai suatu proses. Oleh Dimock, mengatakan bahwa ; a process, it is all the stepstaken between the time an enforcement agency assumies jurisdiction and the last brick is placed (sebagai proses, administrasi negara meliputi semua langkah yang diambil diantara saat batu terakhir diletakkan). Hal inilah berarti bahwa sebagai suatu proses, administrasi negara akan meliputi seluruh kegiatan gerak-gerak manusia mulai saat menentukan tujuan apa yang dicapai sampai kepada penyelenggaraan untuk mencapai tujuan itu.

Apa yang hendak dicapai (tujuan) dengan proses administratif itu di dalam pemerintahan disebut dengan satu atau dua istilah yaitu dinas publik (public service). Jadi yang dimaksud dengan “proses Administrasi Negara” ialah serangkaian kegiatan-kegiatan yang meliputi membuat rencana-rencana, mengambil keputusan-keputusan, dan tindakan-tindakan yang ditujukan untuk melaksanakan/menyelenggarakan dinas-dinas publik(public service). Dinas-dinas public tersebut bertugas untuk melayani anggota masyarakat, makanya biasa diartikan “abdi rakyat”. Kebutuhan pembuat politik (policy making organs) atau kepada pemerintah dimana kebijakan (policy) dirumuskan dan dituangkan ke dalam bentuk undang-undang, peraturan dan keputusan-keputusan, dan kemudian ditugaskan

kepada badan-badan administratif untuk melaksanakan kebijakan (polici) tersebut yang merupakan manifestasi (perwujudan) dari kepentingan masyarakat.

Sebagai gambaran yang lebih jelas tentang proses, administrasi sebagai suatu proses, dapat kita lihat pada diagram berikut ini :

Diagram  
Administrasi Negara sebagai suatu proses



## Penjelasan

Terlihat adanya tiga kelompok, atau tiga sektor, yang terlibat di dalam proses Administrasi Negara, yaitu :

A = Rakyat (public)

- Sumber dari pada kebutuhan-kebutuhan atau tuntutan untuk diadakannya dinas publik (public services)
- Pihak yang menerima, menggunakan, menikmati dan menilai dinas-dinas publik
- Pengawas dari pada proses administrasi, melalui hak pilih mereka (hak memilih) untuk pembuat politik (policy makers).

B = Pembuat Politik (Politik Makers)

- Terdiri dari anggota-anggota eksekutif yang dipilih, dan anggota legislatif, yang khususnya menerima dan menafsirkan bahan-bahan keterangan dari rakyat, menilai kepentingan-kepentingan rakyat, menimbang kepentingan yang saling bertentangan.
- Menentukan mana yang mungkin dan dapat dilaksanakan, meneruskan kebijakan-kebijakan umum (public policy).
- Menciptakan badan-badan administratif dan melimpahkan tugas dan pertanggungjawaban kepada mereka.

C = Pelaksana (The Effectors-Administrators).

Kelompok/sektor ini terdiri dari pegawai-pegawai dan pekerja-pekerja yang terorganisir.

- Mereka bersama-sama sebagai kelompok atau sendiri-sendiri menafsirkan kebijakan umum, dan



merumuskan.

- Rencana-rencana dan menyusun organisasi dan prosedur (tata kerja) untuk melaksanakan kebijakan umum dan menjalankan dinas publik.

Proses tersebut diatas adalah proses bersifat siklus (sirkulator), yaitu bergerak searah dengan arah jarum jam A ke B dsri B ke C, dari C ke A, demikian seterusnya. Proses ini berlangsung terus menerus dengan tanpa akhir, karena pelayanan dan pengabdian kepada rakyat tiada hentinya selama rakyat itu masih ada. Proses tersebut dapat pula bergerak sebaliknya. Dari B ke A, C ke B. Proses ini disebut sebagai “feed back” yang merupakan umpan balik terhadap tindakan-tindakan yang telah dilakukan yang member penjelasan kepada pelaksana tentang akibat-akibat dari tindakan-tindakannya yang menunjukkan perbaikan-perbaikan bila dianggap perlu.

#### **Proses A ke B meliputi:**

- (1) Pemilihan dan pengawasan terhadap penentu kebijakan (Policy Makers) yaitu para anggota-anggota legislatif dari pejabat-pejabat eksekutif yang dipilih.
- (2) Mengajukan aspirasi (kebutuhan dan kepentingan rakyat), dengan melalui petisi, persidangan, pembentukan pendapat umum, medis massa dan sebagainya.

#### **Proses B ke C meliputi:**

- (1) Pemberian kewenangan dan tanggung jawab (kewajiban) kepada dinas-dinas, jawatan-jawatan dan bahan-bahan administratif, serta pegawainya

dengan undang,undang, peraturan pemerintah, perintah-perintah dan sebagainya.

- (2) Pengangkatan dan kalau perlu pemberhentian (pemecatan) administrator.
- (3) Penyediaan biaya-biaya operasi
- (4) Pengawasan dengan jalan pertanggung jawaban keuangan, penyelidikan, supervise, instruksi dan sebagainya.

### **Proses C ke A meliputi:**

- (1) Pemenuhan aspirasi rakyat dengan memenuhi atau melayani tuntutan dan kepentingan rakyat melalui dinas-dinas pemerintahan (public service).
- (2) Untuk keperluan ini disusunlah suatu organisasi administratif yang mencakup banyak pegawai (administrators) dengan berbagai macam pengetahuan, keahlian dan kecakapan.

Dalam proses Administrasi Negara ini tidak tertutup kemungkinan terjadinya proses balik atau umpan balik (feed back) misalnya sebagai berikut :

### **Proses A ke C meliputi:**

- (1) Tanggapan dari rakyat (publik) terhadap pelayanan dinas-dinas.
- (2) Tanggapan tersebut dapat berupa kritik-kritik keluhan kesah celaan, ketidakpercayaan dan sebagainya, ataukah berupa pujian, penghargaan, kepercayaan, dukungan dan sebagainya.

### **Proses C ke B meliputi:**

- (1) Penyampaian laporan kepada pembuat kebijakan (policy makers), baik yang berupa laporan biasa maupun luar biasa, laporan tertulis maupun laporan tulisan.
- (2) Penyelenggaraan dengar pendapat dengan komisi-komisi dari DPR, penelaahan dan pembahasan RAPBN, penyampain usul-usul kepada DPR berdasarakan hasil-hasil riset administratif.

### **Proses B ke A meliputi:**

Penyampaian laporan kepada rakyat dengan melalui rapat-rapat umum, kampanye pemilihan umum, pernyataan-pernyataan kompresi-kompresi dan sebagainya.

Berdasarkan uraian beberapa pendekatan tersebut diatas terhadap studi Administrasi Negara, maka dapatlah kita menarik suatu kesimpulan bahwa tentang pengertian Administrasi Negara bagi kita sudah menjadi jelas. Hal mana, bahwa Administrasi Negara dapat menampakkan “wajah”nya sebagai fungsi, sebagai institusi atau kepranataan, sebagai hukum, sebagai manajemen, sebagai proses bahkan sebagai seni dan ilmu.

# **BAGIAN KEDUA**

## **PERKEMBANGAN STUDI**

### **ADMINISTRASI**

#### **A. Perkembangan Paradigma Dalam Administrasi Negara**

Administrasi Negara adalah suatu bidang yang penuh dengan kontroversi. Perjalanan sejarahnya penuh dengan pertentangan tentang apakah Administrasi Negara itu ilmu atau seni. Kualifikasi ilmiah Administrasi Negara masih tetap merupakan bahan diskusi yang menarik. Dalam arti luas, Administrasi Negara menurut Nicholas Henry, adalah salah satu kombinasi antara teori dan praktek. Tujuannya adalah untuk memajukan satu pemahaman tentang pemerintah dan hubungannya dengan rakyatnya, yang pada gilirannya akan memajukan kebijaksanaan-kebijaksanaan publik yang lebih responsif terhadap tuntutan-tuntutan sosial untuk menetapkan praktek-praktek manajemen yang efisien, efektif dan lebih manusiawi. Karakteristik Administrasi Negara, amat lekat dengan perkembangan empat teori, seperti yang diperkenalkan oleh Stephen K. Bailey : (1) Teori Deskriptif, (2) Teori Normatif, (3) Teori asumptif dan (4) Teori instrument 1. Teori-teori ini yang dikenal dengan teori kwartet

dikembangkan oleh Nailey bersama-sama dengan pembentukan tiga pilar utama dari administrasi negara, yakni: (1) Perilaku organisasi dan perilaku anggota-anggota organisasi publik, (2) Teknologi manajemen dan (3) Kepentingan publik, dalam hubungannya dengan pilihan etik dan masalah publik.

Dalam perkembangan Administrasi Negara sebagai suatu bidang akademik, sejak saat kelahirannya paling tidak telah mengalami lima paradigam yang saling tumpah tindih. Paradigma-paradigma yang ditampilkan dalam buku-buku Administrasi Negara itu, oleh para pendukungnya dinyatakan sebagai paradigam Administrasi Negara yang merupakan inti teoritis dari Administrasi Negara. Robert. T. Colomblewsky, berdasarkan hasil pengamatannya, sampai pada kesimpulan bahwa dalam setiap periode perkembangannya Administrasi Negara dapat ditandai oleh apakah administrasi Negara itu mempunyai “locus” atau “focus”. Yang dimaksudkan dengan locus adalah tempat dimana bidang ini secara institusional berada atau tempat/letak kelembagaannya dari administrasi Negara, misalnya pada birokrasi pemerintahan. Sedangkan focus menunjukkan secara spesialisasi dari bidang studi, yaitu sesuatu yang dikhususkan bagi atau dari Administrasi Negara. Misalnya focus dari Administrasi Negara adalah prinsip-prinsip administrasi. “Locus” dan “Focus” ini selalu berganti-ganti dalam setiap paradigam. Oleh Nicolas Henry mengemukakan lima paradigam Administrasi Negara, sebagai berikut:

- (a) Dikhotomi politik-administrasi.
- (b) Prinsip-prinsip Administrasi negara.
- (c) Administrasi Negara sebagai ilmu politik.
- (d) Administrasi Negara sebagai ilmu administrasi.
- (e) Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara.

### **Paradigma 1: Dikhotomi Politik-Administrasi (1900-1926)**

Paradigma ini berawal dengan adanya buku-buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam bukunya “Politics and Administration” (1900) mengemukakan, bahwa ada fungsi yang berbeda dari pemerintahan: pertama fungsi politik yang menyangkut kebijaksanaan atau ekspresi kemauan negara; dan fungsi kedua adalah fungsi administrasi, yang menyangkut pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut. Perbedaan dua fungsi pemerintahan itu adalah berkaitan dengan sistem pemisahan kekuasaan di AS. Dalam kerangka pemikiran ini oleh Goodnow berpendapat, bahwa Administrasi Negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan.

Administrasi Negara mulai memperoleh legitimasi akademiknya pada tahun 1920-an; khususnya setelah terbitnya karya “Lenard D. White” *Intruduction to the Study of Public Administration*” (1926). Buku ini merupakan buku teks pertama yang secara penuh membahas bidang Administrasi Negara. Dalam buku ini, D. White menyatakan dengan tegas bahwa politik seharusnya tidak ikut campur. Mencampuri administrasi dan Administrasi Negara harus bersifat studi ilmiah dan dapat bersifat “bebas nilai” sedangkan misi pokok administrasi Negara adalah efisiensi dan ekonomis. Jadi dalam paradigma pertama ini jelas Administrasi Negara memberikan penekanan pada “locus” tempat Administrasi Negara harus berada.

### **Paradigma 2: Prinsip-prinsip Administrasi Negara (1927-1937)**

Paradigma kedua ini ditandai dengan terbitnya karya W. F. Willoughby yang berjudul “Principles of Public Administration” (1927). Dalam fase ini ada anggapan bahwa ada prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal, yang dapat dijumpai dan dapat berlaku kapan dan dimana saja. Prinsip-prinsip adalah prinsip dalam

arti sebenar-benarnya. Prinsip administrasi akan berlaku dalam setiap lingkungan administrasi, tanpa memandang segala macam bentuk faktor budaya, fungsi, lingkungan, misi dan institusi. Tanpa perkecualian, prinsip-prinsip administrasi dapat diterapkan secara sukses dimanapun.

Yang dikenal sebagai tokoh-tokoh dalam paradigma ini adalah antara lain Mary Parker Follet (“Creative Experience”, 1930), dan James D. Money dan Allen C. Reiley (“Principles of Organization”, 1939). Mereka digelar sebagai mazhab manajemen administrasi oleh para ahli teori organisasi, karena pusat perhatian yang diletakkan pada ekelon hirarkhis yang lebih tinggi dari organisasi. Dalam fase inilah muncul adanya prinsip-prinsip administrasi yang dikenal dengan akronim POSDCORB yang dipromosikan oleh Luther Gullick dan Lyndall Urwick.

Dalam periode antara 1938-1947, Chester Barnard datang dengan bukunya “The Functions of Executive” (1938). Buku ini mempengaruhi Herbert Simon, penulis buku yang sangat terkenal “Administrative Behavior” (1947). Dalam decade 1940-an gejala Administrasi Negara menampilkan dua arah. Yaitu : (1) Telah tumbuh kesadaran bahwa politik dan administrasi tidak dapat dipisahkan, dalam pengertian apapun, (2) Prinsip-prinsip administrasi secara logis tidak konsisten. Oleh Herbert Simon secara blak-blakan mengabaikan adanya prinsip administrasi. Dalam paradigma ini Administrasi Negara jelas menonjolkan focus dari administrasi Negara itu sendiri.

### **Paradigma 3: Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)**

Dalam periode sejak akhir tahun 1930-an muncul berbagai kritik yang terhadap Administrasi Negara, seperti yang dilontarkan

oleh Herbert A. Simon di atas. Akibatnya adalah Administrasi Negara mundur ke dalam disiplin induknya yaitu ilmu politik. Pengaruh dari gerakan mundur ini berupa pembaharuan definisi mengenai locus yang ditimpahkan pada birokrasi pemerintah, tetapi dengan melepaskan hal-hal yang berkaitan dengan focus. Paradigma ketiga ini dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk meninjau kembali segala jalinan konseptual antara usaha ini hanya menciptakan lorong studi, yang pada akhirnya dalam pengertian focus analitis, mengarah pada keterampilan belaka. Karena itu tidaklah mengherankan jika tulisan-tulisan mengenai Administrasi Negara pada tahun 1950-an hanya berbicara tentang penekanan atau penonjolan, satu wilayah kepentingan ditandai dengan penekanan “locus” yaitu pada birokrasi pemerintah sedang tulisan-tulisan berusaha mengkaitkan administrasi dengan ilmu politik.

#### **Paradigma 4: Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)**

Karena kedudukannya sebagai warga negara kelas dua dalam berbagai bidang ilmu politik, tokoh-tokoh administrasi Negara mulai mencari alternative lain. Paradigm keempat terjadi hamper bersamaan dengan waktu paradigam ketiga. Istilah ilmu administrasi disini diartikan sebagai segala studi di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori-teori organisasi yang semua dikembangkan oleh para psikolog, sosiolog dan para administrasi niaga serta juga para ahli administrasi negara diangkat untuk lebih memahami perilaku organisasi, sementara ilmu manajemen lebih bertumpu pada hasil-hasil penelitian dari para ahli statistic, ahli analisis sistem, ahli komputer, ekonomi dan ahli administrasi negara dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas program-program secara lebih tepat dan efisien. Jelas dalam paradigam ini, focus lebih dipentingkan



daripada locus. Tokoh-tokohnya antara lain James March dan Simon (*Organization*, 1968), Cyret Harch (*Behavior Theory of The Firm*, 1963), James G. March (*Handbook Of Organization*, 1965), dan James D. Thompson (*Organization ini Action*, 1967).

### **Paradigma 5: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-Sekarang)**

Sampai saat ini belum ada kesepakatan mengenai focus dan locus administrasi Negara, tetapi pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin administrasi Negara kembali mendapatkan perhatian yang serius. Kedua hal tersebut adalah:

1. Administrasi Negara yang telah memusatkan pada pengembangan satu ilmu murni dari administrasi Negara.
2. Satu kelompok lebih besar yang memusat pada penentuan kebijakan public.

Aspek yang pertama terlibat pada pengembangan teori-teori organisasi selama dua puluh tahun terakhir ini, dimana teori-teori tentang organisasi tersebut lebih mementingkan pada “bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, bagaimana dan mengapa anggota organisasi bertindak, bagaimana dan mengapa keputusan dibuat, daripada mempersoalkan bagaimana hal tersebut akan terjadi”.

Disamping itu juga terlihat adanya kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh dan dalam teknik-teknik manajemen, yang menggambarkan tentang apa yang telah dipelajari dari pengetahuan teoritis tentang analisis organisasi.

Mengenai aspek yang kedua, terdapat sedikit kemajuan yang telah dicapai dalam merencanakan locus administrasi Negara, yang sifatnya relevan untuk administrator Negara. Misalnya mengenai rumusan kepentingan politik, urusan publik dan kebijaksanaan publik yang seharusnya dapat dijadikan pegangan bagi para praktisi.

## **B. Pendekatan-Pendekatan Dalam Administrasi Negara**

Di kalangan para ahli administrasi Negara tidak ada kesepakatan mengenai cara pendekatan yang mana yang paling baik dan paling tepat yang dapat digunakan dalam administrasi Negara. Meuries Spiers, secara praktis mengajukan tiga bentuk pendekatan yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Pendekatan matematik (*mathematics approach*)
2. Pendekatan sumber daya manusia (*human resource approach*)
3. Pendekatan sumber daya umum (*general resource approach*)

Lain halnya dengan Robert Presthus, ia memandang administrasi Negara sebagai satu aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan manusia dan barang yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan kolektif, yang melibatkan berbagai macam ilmu-ilmu sosial. Tetapi Presthus bersifat skeptis terhadap kemampuan untuk menyajikan perspektif studi administrasi negara, kecuali dengan melacak latar belakang sejarahnya yang berada dalam lingkup ilmu politik. Pernyataan yang sering kali diletakkan bersifat legal, historis dan normatif. Dalam perkembangan waktu, berbagai pendekatan yang berlaku menurut Robert Presthus, yaitu sebagai berikut:

1. Pendekatan institusional (*the institutional approach*)
2. Pendekatan structural (*the structural approach*)
3. Pendekatan perilaku (*the behavioral approach*)
4. Pendekatan pasca-perilaku (*the post-behavioral approach*)

Begitu pula Thomas J. Devy, pendekatan yang dipergunakan dalam administrasi Negara tidak secara otomatis menunjukkan adanya pembagian waktu secara kronologis. Akan tetapi ia hendak

menekankan bahwa setiap cara pendekatan mempunyai penekanan sendiri-sendiri yang dalam pengembangan selanjutnya cenderung terjadi pembauran diantara berbagai cara pendekatan berikut:

1. Pendekatan manajerial
2. Pendekatan psikologis
3. Pendekatan politis
4. Pendekatan sosiologis

Selanjutnya oleh C.L. Sharna berpendapat bahwa untuk membahas administrasi Negara sebagai suatu bidang studi, dapat dilakukan dengan melalui enam cara pendekatan, yang terdiri dari:

### **1. Pendekatan Proses Administrasi**

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

Pendekatan proses administrasi biasanya disamakan dengan pendekatan operasional, karena secara esensial, ia berusaha untuk

menganalisis segudang aktivitas administrasi dalam ketangka untuk mengidentifikasi fungsi-fungsi dasar administrasi dan kemudian secara deduktif menemukan prinsip-prinsip fundamental yang mengendalikan fungsi-fungsi dasar ini. Perintis pendekatan proses administrasi ini adalah para ahli dan praktisi seperti Henry Fayol, Oliver Sheldon, dan Ralph C. Davis dianggap sebagai pengembangan pemikiran yang bertanggung jawab. Pendekatan ini dengan sungguh-sungguh, berharap bahwa verifikasi terhadap teori yang dijalankan melalui kegiatan penelitian akan membawa perbaikan dalam praktik-praktik administrasi. Namun demikian halnya, belakangan ini pendekatan ini mendapat kritik dan telah ditawarkan konsep-konsep yang selaras untuk menggantikannya.

## **2. Pendekatan Empiris**

Dengan beranjak dari analisis terhadap pengalaman-pengalaman administrator masa silam yang sukses, pendekatan empiris bermaksud untuk mengembangkan teori administrasi. Asumsi yang dipergunakan adalah bahwa suatu pengamatan terhadap praktik-praktik administrasi yang sukses dapat membekali seseorang administrator dengan kompetensi untuk mengelola secara efektif situasi tempat administrator itu berada. Pendekatan empiris ini menggunakan metode studi kasus dan metode perbandingan. Tujuannya adalah untuk melakukan generalisasi yang diangkat dari analisa kasus-kasus. Tentunya didasarkan atas sikap hati-hati dalam memahami pengalaman. Harus pula disadari bahwa segala macam pengalaman masa lampau berguna hanya sebagai petunjuk, bukan untuk dipraktikan kembali secara menyeluruh, apalagi jika masalah yang dihadapi adalah antara masalah masa lampau dan masa mendatang tidak sama.

Pendekatan empiris ini juga dikenal sebagai pendekatan pengalaman, karena keteguhannya dalam memusatkan diri pada studi terhadap pengalaman-pengalaman, yang dimaksudkan untuk memahami dan menjelaskangejala-gejala administrasi.

Dilihat dari segi prosedurnya, pendekatan empiris menunjukkan adanya persamaan dengan pendekatan proses administrasi. Juga terdapat persamaan yang sangat dekat dengan pendekatan operasional dan pendekatan pengalaman.

### **3. Pendekatan Perilaku Manusia**

Faktor kemanusiaan adalah penggerak utama aktivitas yang diorganisasikan. Karena itu pemahaman mengenai perilaku manusia dapat membawa kita pada inti dari administrasi. Dalam perkembangan pendekatan perilaku manusia, ilmu-ilmu perilaku (behavioral sciences) telah memberikan sumbangan yang besar, yaitu khususnya psikologi. Sumbangan yang telah diberikannya yaitu berupa peninjauan teori, metode tehnik dan orientasi.

Pendekatan ini berargumentasi bahwa individual dan kelompok dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan organisasinya hanya mungkin terjadi/tercapai, jika prinsip-prinsip psikologis diterapkan. Hal yang menarik dari pendekatan perilaku ini adalah disatu pihak ada pengakuan akan perilaku manusia sebagai faktor identik, manusia sebagai elemen esensial dari administrasi. Sebagian ahli mengatakan, bahwa hubungan-hubungan manusia sebagai satu seni adalah yang harus dikuasai oleh setiap administrator. Selain itu juga ada yang menjabarkan, bahwa kepemimpinan dan administrasi adalah merupakan materi bahasan yang sama, dan sebagian ahli yang lain memandang administrasi sebagai bidang yang amat erat hubungannya dengan psikologi sosial.

Pendekatan perilaku ini mengungkapkan tentang pentingnya arti aspek manusia sebagai elemen utama administrasi. Dengan demikian pendekatan ini dapat memberikan sumbangan yang berarti kepada pengetahuan administrasi. konsep-konsep mengenai hubungan manusia, motivasi dan kepemimpinan adalah sebagian contoh dari besarnya pengaruh psikologi dalam perkembangan teori administrasi.

#### **4. Pendekatan Sistem Sosial**

Pendekatan ini melihat administrasi sebagai suatu sistem sosial, yakni sistem dari jalinan hubungan kultural. Dengan menggunakan konsep-konsep sosiologi, pendekatan ini berusaha untuk mengidentifikasi berbagai kelompok sosial, menemukan hubungan kultural dan untuk mengintegrasikannya kedalam satu sistem sosial. Pendekatan ini mengakui bahwa manusia dan lingkungannya dipengaruhi oleh batas-batas biologis, fisik dan sosial yang dapat diatasi hanya dengan realisasi tujuan organisasi menawarkan peluang terbaik bagi kerjasama.

Pendekatan ini sering kali dikacaukan dengan pendekatan perilaku. Hal ini mungkin karena kedua pendekatan mengangkat inspirasinya dari penelitian-penelitian ilmu-ilmu perilaku sosial sekarang bertolak dari kerangka konseptual yang dibangun oleh pendekatan perilaku.

Berbagai hal yang dapat kita anggap sebagai sumbangsih pendekatan ini, yaitu antara lain berupa pengakuan organisasi sebagai satu organisasi sosial, kesadaran akan dasar-dasar institusional dari otoritas administrasi, peranan organisasi informal dalam perwujudan tujuan-tujuan organisasi, pengetahuan mengenai faktor-faktor pendukung organisasi, organisasi, pemahaman akan perilaku kelompok dalam sistem sosial dan suatu pandangan

tentang kewajiban sosial dari administrasi. Haruslah diakui, bahwa penemuan-penemuan sosiologis telah menyumbang dalam usaha untuk menciptakan efektifitas administrasi, namun demikian tidaklah boleh kita beranggapan bahwa administrasi dan sosiologi kedua-duanya sama.

## 5. Pendekatan Matematik

Pendekatan ini menganggap bahwa administarsi adalah satu proses logis. Dengan demikian, dapat dinyatakan dalam teminologi simbol-simbol matematika. Tujuannya adalah agar fungsi administrasi dapat menerapkan proses dan model-model matematik yang dapat dipergunakan untuk meramal hasil. Pendekatan ini telah memberikan konstribusi penting di bidang administrasi industri, khususnya dengan penerapan dari “operation”, “research” dan “linear programming”. Kegunaan yang dapat diperoleh dari pendekatan matematik antara lain : tuntutan untuk berfikir teratur, tuntutannya akan penentuan masalah secara tepat, desakannya akan pengukuran hasil, kemampuannya untuk menangani masalah yang kompleks secara mudah dan keberhasilannya untuk mengurangi elemen subjektif dalam/dari administrasi.

Untuk tidak mengecilkan adanya nilai dalam administrasi matematik haruslah diterima/diakui sebagai salah satu alat administrasi, bukan sebagai satu paham administrasi. Matematik dapat menawarkan banyak kemungkinan melalui keahlian dan tehnik untuk memperbaiki praktek-praktek administrasi. Walaupun kegunaannya sangat berarti, namun matematik jangan diterima sebagai satu-satunya sarana yang dapat mengatasi totalitas bidang administrasi. Haruslah difahami bahwa matematik paling banyak diterapkan pada aspek-aspek administrasi, tetapi tidak pada hal-hal yang berkenaan dengan aspek kemanusiaan.

## 6. Pendekatan Teori Keputusan

Pendekatan ini menilai, bahwa pembuatan keputusan sebagai fungsi nyata dari administrasi. Keputusan merupakan metode rasional dan untuk memilih sesuatu tindakan berdasarkan alternatif-alternatif yang memungkinkan. Sebenarnya, tidak ada kesepakatan teori keputusan harus berkaitan dengan apa. Ada beberapa ahli teori keputusan memusatkan perhatiannya pada keputusan itu sendiri, sedang yang lainnya lagi memusatkan perhatiannya pada proses pembuatan keputusan. Selanjutnya, sebagian orang mempelajari keputusan dalam pengertian rasional ekonomiknya, yang lain membahas kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi pembuatan keputusan, sedan sisanya berkeinginan untuk melakukan evaluasi terhadap faktor-faktor yang mewarnai pembuatan keputusan.

Pendekatan teori keputusan telah berkembang dari wilayah ekonomi, dan secara jelas mendemostrasikan dampak dari teori-teori ekonomi pada perkembangannya ketika pendekatan teori keputusan mempergunakan berbagai konsep ekonomi seperti penggunaan marginal dan perilaku ekonomi yang tidak pasti. Namun dalam hal ini, pendekatan matematik juga mempunyai pengaruh, dalam arti penggunaan model-model dalam pembuatan keputusan.

Pada mulanya pendekatan teori keputusan semata-mata hendak melakukan evaluasi terhadap alternatif-alternatif dalam memilih seperangkat tindakan. Namun akhirnya, ia mulai membahas semua aktivitas oerorganisasi, melalui pendekatan perbuatan keputusan. Rupanya, hal inilah yang telah memperluas lingkup pendekatan ini, yang sekarang meliputi organisasi secara utuh.



Adalah benar, bahwa pembuatan keputusan merupakan karakteristik administrasi dan merupakan fungsi vital dari dan untuk mencerna administrasi hanya sebagai pembuatan keputusan saja, tanpa melalui/memilih implementasinya. Kita harus mengakui sumbangsih teori keputusan terhadap pemikiran administrasi, akan tetapi ia secara sendirian tak akan dapat menjalankan semua aspek administrasi.

### **C. Evolusi Administrasi Negara Modern**

Memperhatikan latar belakang sejarahnya, Administrasi Negara memang sudah tua. Namun demikian, Administrasi Negara yang modern nanti lahir pada akhir abad kesembilan belas atau sekitar awal abad kedua puluh. Kenyataan ini tidak luput dari pengaruh lingkungan dimana Administrasi Negara itu berlangsung.

Perkembangan studi Administrasi Negara yang semakin merangsang minat, dipengaruhi transformasi masyarakat agraris tradisional menjadi masyarakat industri modern, pesatnya perkembangan ilmu dan teknologi dan oleh tuntutan untuk menciptakan proses yang lebih berdaya, baik dalam sektor publik maupun privat.

Dalam membahas tentang evolusi Administrasi Negara modern, kita perlu membaginya dalam beberapa periode. Hal ini bertujuan untuk memudahkan pembahasan. Akan tetapi hal ini menimbulkan berbagai pendapat yang berbeda dari para ahli Administrasi Negara.

Oleh Robert Presthus mengemukakan suatu periodisasi yang terdiri dari pendekatan-pendekatan (1) Institusional, (2) Struktural dan (3) Behavioral. Sedangkan Nigro, dalam bukunya “Modern Public Administration”, menawarkan tiga periode, yaitu : (1) Periode awal, (2) Periode sesudah perang dunia II dan (3) Administrasi Negara baru. Juga oleh J. Buechner, yang mengemukakan “ periodisasi yang

terdiri dari (1) Pendekatan tradisional, (2) Pendekatan Behavioral, (3) Pendekatan desisional dan (4) Pendekatan ekologis.

Berbicara mengenai evolusi Administrasi Negara, pembahasan pada umumnya didasarkan pada pola perodesasi yang dikemukakan oleh Buechner tersebut.

#### **(a) Pendekatan Tradisional**

Studi Administrasi Negara yang melalui pendekatan tradisional, adalah dipengaruhi oleh hal-hal seperti berikut: (1) Ilmu induk, (2) Pandangan rasional mengenai administrasi dan (3) Gerakan manajemen ilmiah.

Mengenai kajian tentang organisasi administrasi, pada akhirnya secara historis bertalian dengan bidang-bidang yang telah menjadi ladang garapan studi akademis. Ada pengaruh yang datang dari ilmu ekonomi dan ilmu politik. Para ahli ilmu-ilmu sosial terlibat dalam kegiatan pengembangan dan penelitian bidang-bidang tertentu yang terpisah satu sama lain, tetapi pada saat yang sama administrasi merupakan hal yang asing. Sehingga pada awal tahun 1900 muncul kemauan untuk mempertimbangkan Administrasi Negara sebagai satu bentuk organisasi khusus. Karena itu pendekatan tradisional hanya sedikit perhatiannya terhadap telahan administrasi yang mempunyai landasan universal.

Dalam pendekatan kompartemental terhadap Administrasi Negara, pengaruh ilmu-ilmu induk itu tercermin pada adanya dichotomy antara administrasi dan pembuatan kebijaksanaan (policy). Hal ini merupakan hasil dari pemikiran dan persepsi mengenai proses pemerintahan. Sehingga dalam proses pemerintahan yang demoratis, itu meliputi dua tahap; tahap

pertama adalah penentuan kebijaksanaan, yang pada umumnya dilakukan secara periodik dalam bentuk pemilihan umum dan tahap kedua, adalah tahapan pelaksanaan kebijaksanaan yang telah ditetapkan pada tahap pertama. Disini dapat difahami bahwa administrasi hanya berkaitan pada tahap kedua saja.

Pandangan rasional mengenai administrasi menekankan pentingnya pengembangan prinsip-prinsip administrasi yang memiliki kemudahan-kemudahan penerapan universal. Fokusnya diletakkan pada apa yang dilakukan oleh para administrator dan fungsi-fungsi pembuatan kebijaksanaan serta pembagian wewenang. Yang dipentingkan adalah pengaturan fungsi dan kewajiban secara sistematis dan teratur. Pandangan rasional memandang administrasi dari kebijaksanaan publik (public policy) yang berada diluar jangkauan para partisan politik, atautkah mereka menyatakan tak ada tempat bagi politik dalam penyelenggaraan administrasi.

Dalam beberapa hal, faham dikhotomi antara administrasi dan pembuat kebijaksanaan (politik) tidaklah terlalu mengejutkan. Namun kita dihadapkan pada kekhawatiran terhadap dikhotomi ini. Kekhawatiran mana, yakni kalau pandangan rasional ini diterima secara serampangan saja dan terjadi dalam tubuh pemerintahan, maka dapat mengakibatkan adanya pemerintah menjadi tidak efisien, penuh penyelewengan dan korupsi dan menumbuhkan rasa ketidakpercayaan dikalangan rakyat terhadap segala kegiatan pemerintah.

Woodrow Wilson, adalah salah seorang pelopor administrasi negara, berusaha mencerminkan pandangan rasional mengenai administrasi. Dalam karyanya "The Study of Public Administration" (1886), beliau memperkenalkan studi administrasi kepada rakyat

Amerika. Disamping itu juga, ia menunjukkan adanya perbedaan-perbedaan antara politik dan administrasi. Namun demikian, ia menyadari bahwa dalam praktek tidak terlalu mudah dapat menemukannya (adanya) dikhotomi antara administrasi negara dan politik.

Apa yang dikemukakan oleh Wilson tersebut, telah mempengaruhi pandangan orang. Namun, setelah berakhirnya perang dunia II banyak pula orang yang berpandangan lain. Beberapa buku tertentu mengenai Administrasi Negara, seperti yang ditulis oleh Frits Morstein Marx, Paul H. Appley, Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg dan Victor A. Thompson, dengan jelas menekankan keterlibatan administrasi dan administrator sebagai bidang studi dan proses berkaitan dengan apa yang secara tradisional disebut sebagai pembentukan kebijaksanaan (policy formulation).

Pandangan rasional mengenai administrasi negara berjaya pada tahun 1900-an. Dalil pokoknya adalah tercapainya efisiensi dan ekonomisnya pemerintahan. Dalam berbagai hal, efisiensi diasosiasikan dengan faham Amerika. Marshall Dimock mengolok-ngolok soal efisiensi dijadikan kitab suci dan hilangnya efisiensi berarti kejahatan.

Oleh Luther Gulick dan Lyndall Urwick, dalam makalahnya "Paper on the Science of Administration" (1937) menekankan pentingnya efisiensi, bahwa efisiensi merupakan aksioma nomor wahid dalam studi Administrasi Negara. Mereka berpendapat, agar sesuatu organisasi berjalan efisien, perhatian mesti dicurahkan pada bagaimana pekerjaan di dalam organisasi tersebut dibagi. Asumsi yang mendasarinya adalah semakin mahir, terampil dan terlatih bekerja, maka semakin

efisiensi seluruh organisasi.

Pendekatan aspek tradisional dalam Administrasi Negara juga diwarnai oleh alam pikiran manajemen ilmiah. Manajemen ilmiah muncul pada tahun 1900-an, dipelopori oleh Fredrick Taylor seorang insinyur muda. Gerakan manajemen ilmiah ini menekankan faktor-faktor fisiologi dalam pengejaran efisiensi dan menyinggung sedikit mengenai aspek sosiologis dan psikologis. Taylor mengingatkan bahwa supervisi dan direksi yang tidak memadai hanya akan menghasilkan prestasi kerja yang sia-sia dan Cuma menya-nyiaikan bahan yang dipergunakan. Dasar pemikiran dari manajemen ilmiah adalah penelaahan mengenai waktu dan gerak. Untuk mengukur aktivitas kerja diperlukan adanya alat-alat seperti stop watch, tape dan skala.

Menurut pandangan Taylor, tindakan apapun dari seorang pekerja dapat dilacak secara ilmiah. Aspek mekanis yang paling pokok dalam setiap pekerjaan, hal ini memungkinkan untuk tersusunnya secara baik “cara terbaik” (one best way). Anggapan Taylor mengenai nilai kemanusiaan yang dimiliki pekerja, hubungan dalam pekerjaan, sikap moral dan faktor lainnya yang terlibat dalam kegiatan kerja, adalah merupakan konsekuensi kecil dari metodologi ilmiah. Gagasan manajemen ilmiah ini telah melampaui faktor empiris dan faktor normatif, yang seringkali membatasi pengembangan mode sistem produksi yang lebih efisien.

Pada tahun 1930-an para sarjana mencoba untuk menyusun esensi-esensi administrasi Negara, universitas dan akademi mulai menyelenggarakan kursus setingkat program sarjana, meliputi bidang perencanaan, penganggaran, hukum administrasi dan administrasi pada umumnya. Bersamaan

dengan itu, berkembang pada biro-biro riset, lembaga dan pusat studi administrasi, pada kebanyakan perguruan tinggi dan beberapa departemen pemerintahan. Keinginan untuk melatih administrator dari berbagai tingkat pemerintahan dan perniagaan serta kedudukan-kedudukan merupakan hasil langsung penekanan aspek tradisional dalam Administrasi Negara.

Penekanan aspek tradisional dalam Administrasi Negara, adalah untuk seperti yang diungkapkan oleh Paul Gordon, bahwa “Menurut pandangan tradisional, tugas administrasi adalah untuk merencanakan hubungan atau pertalian antara pekerjaan, orang dan tempat kerja, untuk menentukan hubungan organisasi yang cocok antara otorita dan tanggung jawab agar kepemimpinan dapat dijalankan, mengukur dan mengendalikan terpenuhnya spesifikasi. Hal ini berarti merasioanalisasikan dan memesinkan alat-alat secara efisien agar hubungan dalam organisasi tercapai.

#### **(b) Pendekatan Behavioral**

Pendekatan behavioral atau perilaku dalam administrasi Negara dapat ditelaah dengan melalui dua cara, yaitu masing-masing: (1) dengan menerima faham bahwa behaviorisme muncul sebagai arti ilmiahnya administrasi Negara dapat ditingkatkan, (2) dengan menganggap bahwa behaviorisme hanya merupakan pengembangan dari pendekatan tradisional. Atau dengan pengertian behaviorisme diterjemahkan sebagai penekanan yang lebih berorientasi pada pembuatan manajemen ilmiah menjadi lebih ilmiah lagi.

Pendekatan behavioral memusatkan perhatian pada cara orang bertingkah laku dalam situasi dan kondisi organisasi yang sungguh-sungguh nyata. Pendekatan ini merupakan satu

titik pandang dan metode yang sistematis dari para penganut faham behaviorial yang mengkritik pendekatan tradisional karena mereka dianggap mencoba melakukan generalisasi tanpa bukti-bukti yang cukup. Penganut pendekatan ini tidak lagi menekankan efisiensi sebagai tujuan utama organisasi, karena mereka beranggapan bahwa organisasi merupakan satu sistem sosial. Sebagai sistem sosial, setiap organisasi mengandung konflik, kohesi dan interaksi. Semua faktor ini harus dipelajari agar dapat difahami bagaimana sesuatu organisasi berfungsi. Administrasi harus mentotalitaskan faktor-faktor tingkah laku manusia. Akibatnya adalah, administrasi dianggap sebagai studi/kajian yang memiliki berbagai disiplin, psikologi, psikologi sosial, sosiologi dan ilmu-ilmu lainnya.

Begitu pula para penganut fahan behaviorisme, dengan ketat membantah anggapan bahwa untuk mempelajari organisasi administrasi orang mesti menggunakan metode ilmiah, dengan cara memperlakukan gejala-gejala yang dapat diverifikasikan sebagai dasar-dasar prinsip, pengetahuan dan kesimpulan.

Munculnya behaviorisme dalam studi administrasi Negara sebagian disebabkan oleh peningkatan penggunaan teknologi modern dalam bidang-bidang ilmiah sesudah Perang Dunia II. Misalnya, administrasi niaga dalam menelaah pemasaran dan perilaku konsumen telah mengendalikan metode matematik dan statistic. Juga dalam administrasi Negara telah ditelaah mengenai bagaimana orang berperilaku dalam suatu sistem sosial, yakni dalam satu organisasi yang telah menghasilkan data yang lebih dari sekedar pandangan intuitif.

Pendekatan behaviorial mendorong analisis yang intensif terhadap lingkungan internal, motivasi individu dan apa yang

disebut sebagai aspek informal. Masalah metodologis lebih banyak memperoleh perhatian. Yang diusahakan adalah untuk membangun generalisasi deskriptif dan analisa mengenai organisasi dan administrasi. Sama halnya dengan proses intelektual lainnya, pendekatan behavioral mendasarkan diri pada asumsi-asumsi tertentu. Salah satu asumsi normatifnya adalah bahwa mungkin untuk membangun ilmu administrasi dan perilaku dari mereka yang bekerja di dalamnya. Dalam kegiatan ini, sosiologi dan psikologi memberikan sumbangsih yang penting.

Konsep administrasi Negara pada dasarnya secara keseluruhan telah dipeluas setelah Perang Dunia II. Namun menurut Migro perhatiannya baru dipusatkan pada masalah pembuatan keputusan. Ketertarikan pada nilai, konflik mengenai tujuan, pertarungan kekuasaan dan sebagainya, menjadi hal yang esensial sebagai suatu proses, atau secara khusus diletakkan pada analisis pembuatan keputusan dan komunikasi. Orientasi yang diletakkan dengan struktur organisasi dan garis-garis komando yang formal ditinggalkan, dan sebagai gantinya diajukan pandangan bahwa organisasi adalah salah satu sistem sosial, yang didalamnya berlangsung interaksi yang amat intensif. Faktor kemanusiaan menjadi satu prinsip yang diberlakukan dalam administrasi Negara. Konsekuensinya, perhatian terhadap program pemerintah digeser oleh perhatian pada alat, seperti personalia dan keuangan. Dalam perkembangan selanjutnya, administrasi memberikan perhatian yang lebih besar terhadap usaha perbaikan seluruh aspek sistem pembuatan kebijaksanaan politik (*public policy making system*) untuk memberikan peluang bagi pembuatan kebijaksanaan yang lebih baik.



Ada kecenderungan yang kuat untuk mempertimbangkan administrasi dalam lingkungan atau konteks sosialnya. Beberapa karya yang memberikan warna atau pengaruh kewilayahan pada administrasi Negara, tetapi hanya sedikit tersajikan dalam perbandingan sistem-sistem adminitrasi yang dengan senagaja diciptakan secara sistematis. Hal ini erat hubungannya dalail bahwa agar suatu ilmu tetap ekisis, haruslah ada dasar untuk menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi tidak ada hubungannya sama sekali dengan masyarakat dan bangasa tempat administrasi berlangsung. Akhirnya, mereka yang dengan gigih membela pendapat bahwa administrasi Negara adalah ilmu, menjelaskan bahwa ilmu administrasi Negara mempunyai keharus untuk meliputi usaha untuk menelaah tingkah laku manusia dan bagaimana mereka diharapkan untuk berperilaku dalam berbagai suasana.

Robert A. Simon dengan tajam mengkritik pendekatan tradisional terhadap administrasi Negara. Adalah tidak benar bahwa pendekatan tradisional telah menawarkan asumsi-asumsinya yang dapat dianggap sebagai prinsip-prinsip administrasi. Yang mereka sajikan itu bukan prinsip, tetapi cuma slogan belaka. Dalam asumsi-asumsi tradisional itu banyak terkandung hal-hal yang meragukan, yang tak dapat diverifikasikan secara empiris.

Begitu pula kaum behavioralis di kecam. Para penantang mereka mengklaim bahwa mereka tidak dapat menemukan sesuatu yang baru lalu dan definitive. Selain itu, metodologi yang dipergunakan kaum behavioralis juga dipermasalahan, karena cenderung mengesampingkan faktor-faktor manusiawi dan hanya mengembangkan slogan yang cuma diterima oleh

sejumlah kecil sarjana. Pengaruh paham logika positif dalam administrasi seperti Dwight Waldo.

Walaupun paham behavioral ini banyak dikritik, tetapi dalam banyak hal, paham ini telah menyajikan pemahaman yang lebih baik tentang administrasi Negara dengan mengganti penekanan pada individu dalam proses administrasi sebagai sistem sosial. Penyelenggaraan administrasi adalah proses yang dipengaruhi oleh nilai kemanusiaan, sentiment, persepsi dan lingkungan sosial. Ditinggalkan penekanan pada aspek legal, pembagian kerja dan pola-pola umum, untuk beralih ke penekanan pada faktor manusia.

### **(c) Pendekatan Pembuatan Keputusan**

Pendekatan pembuatan keputusan dalam administrasi Negara, mempunyai pandangan yang berbeda dengan pendekatan tradisional dan pandangan behavioral, namun demikian ia juga meminjam banyak hal dari kedua pandangan tersebut. Singkatnya, pendekatan pembuatan keputusan memandang organisasi sebagai suatu unit yang terdiri dari banyak situasi disisional, dimana administrator adalah sebagai pembuat keputusan.

Pendekatan ini mempergunakan metode ilmiah untuk menganalisis bagaimana keputusan itu diambil. Pada awal tahun 1900-an, Fredrick Tylor telah mencoba dengan menggunakan doktrin teknik, metematik dan institusi. Dewasa ini pendekatan yang digunakan berupa metode ilmiah, kalkulus dan statistic probabilitas.

Herbert A. Simon adalah tokoh pemikir pendekatan pembuatan keputusan. Menurut Simon, proses pembuatan

keputusan yang rasional adalah ideal, tetapi dalam kenyataannya organisasi penuh dengan faktor-faktor non-rasional. Setiap penyelidikan harus diusahakan agar rasionalitas dalam pembuatan keputusan dapat makin besar dan aspek non-rasional menjadi semakin kecil. Simon berkeyakinan bahwa objek telaahan yang memadai dalam organisasi adalah keputusan.

Seperti hanya dengan pendekatan-pendekatan yang lain, pendekatan pembuatan keputusan juga mendapat kritik karena sangat sulit untuk menentukan tujuan khusus sesuatu organisasi. Tidak semua organisasi menyatakan secara eksplisit tujuannya. Bahkan banyak energy dikeluarkan hanya untuk merumuskan tujuan yang bersifat rumit dan simpang siur. Karena tindakan manusia dibatasi oleh jumlah informasi yang tersedia dan besarnya pengaruh system nilai, maka pembuatan keputusan senantiasa diwarnai oleh tingkat konflik, negosiasi dan tawar-menawar mengenai perubahan program yang hendak dilakukan. Sementara teknologi sendiri belum sepenuhnya mampu memindahkan semua informasi dan tidak sepenuhnya mampu meramalkan hasil tindakan yang dibuat.

Penekanan desisional masih berguna dalam memahami administrasi Negara. Mereka bergelut dalam pengembangan ilmu manajemen telah mengendalikan diri pada teori probabilitas, sebagaimana diterapkan dalam teori probabilitas, teori permainan, riset operasional (operation research) dan sibernetik.

Para pendukung pendekatan pembuatan keputusan berkeyakinan bahwa tujuan dasar administrasi adalah mempermudah jalannya informasi, sehingga keputusan yang tepat dapat dibuat. Olehnya itu, pembuatan keputusan menekankan keterlibatan

pengetahuan mengenai arus informasi, strategi, kompetisi alternatif, situasi konflik, probabilitas dan hasil. Hal ini juga berarti mencakup berbagai metodologi kuantitatif seperti program linear (linear programming), ekonometri, statistik, matematik dan kalkulus.

#### **(d) Pendekatan Ekologis**

Pendekatan ekologis dalam administrasi negara membahas hubungan-hubungan organisasi antara lingkungan eksternal dan lingkungan internal dan kekuatan-kekuatan yang menentukan perubahan interdependensi. Pendekatan ekologi dipinjam dari biologi, yang telah lama membicarakan hubungan mutualistis antara organism dan lingkungannya. Ekologi humaniora adalah pendampingnya yang agak bersifat sosiologi.

Dalam pengertian yang luas, penekanan ekologis memusatkan perhatian pada kehidupan kolektif dalam suatu himpunan, dan tidak dalam tindakan atau nilai individual. Pendekatan ekologis banyak bermanfaat dalam studi perbandingan sistem-sistem administrasi. Para ahli seperti Fred Riggs dan Ferrel Heady berkesimpulan bahwa lembaga-lembaga administrasi akan lebih mudah dipahami, jika dilakukan dengan melakukan identifikasi mengenai kekuatan yang melingkarinya, lembaga-lembaga dan kondisi yang membentuk dan mempengaruhinya.

Kita sadari bahwa ada dampak lingkungan terhadap pola-pola administrasi, namun pendekatan ekologis menghadapi banyak problema. Misalnya, bagaimana caranya mengasingkan dan bahkan mengukur dampak ekologis terhadap sistem administrasi. Seandainya factor-faktor ekologis yang begitu

banyak itu tidak sama dan mempunyai kekuatan yang saling berbeda, maka harus dicari jawaban bagaimana melakukan perbandingannya kemudian. Selanjutnya dalam hal apa pendekatan ekologis mempengaruhi usaha-usaha untuk menemukan universalitas prinsip-prinsip administrasi dan perilaku administrasi.

Juga seperti dengan pendekatan-pendekatan lainnya, pendekatan ekologis menggunakan berbagai macam disiplin dan diatur secara lintas-struktural. Pada hakikatnya pendekatan ini hanya dapat diterapkan pada situasi nyata. Namun demikian, kehadirannya tidak dapat diremehkan, karena juga mempunyai andil dalam memberikan bobot ilmiah pada administrasi Negara.

Pendekatan ekologis merupakan pendekatan yang bersifat elektis (campuran). Para ahli antropologi, sosiologi, sejarah dan disiplin-disiplin lainnya, ikut menyumbang terciptanya konstruksi model ekologi dalam studi perbandingan administrasi. Berbagai model dan tipologi telah diajukan dalam usaha untuk membandingkan sistem-sistem administrasi.

## **D. Sistem Administrasi Negara**

Sebagai suatu kerangka dasar sistem, administrasi Negara mempunyai lingkungan (environment), masukan-masukan (input), proses konversi (conversion proces), keluaran-keluaran (output), dan umpan balik (feedback) yang saling berkaitan dan berinteraksi satu dengan yang lainnya.

Didalam konversi terdapat unit-unit administratif (administrative unit), kalau ditingkat pusat dikenal dengan berbagai macam sebutan, misalnya departemen-departemen dan lembaga-lembaga

non-departemen, sekretariat jenderal, direktorat jenderal dan sebagainya.

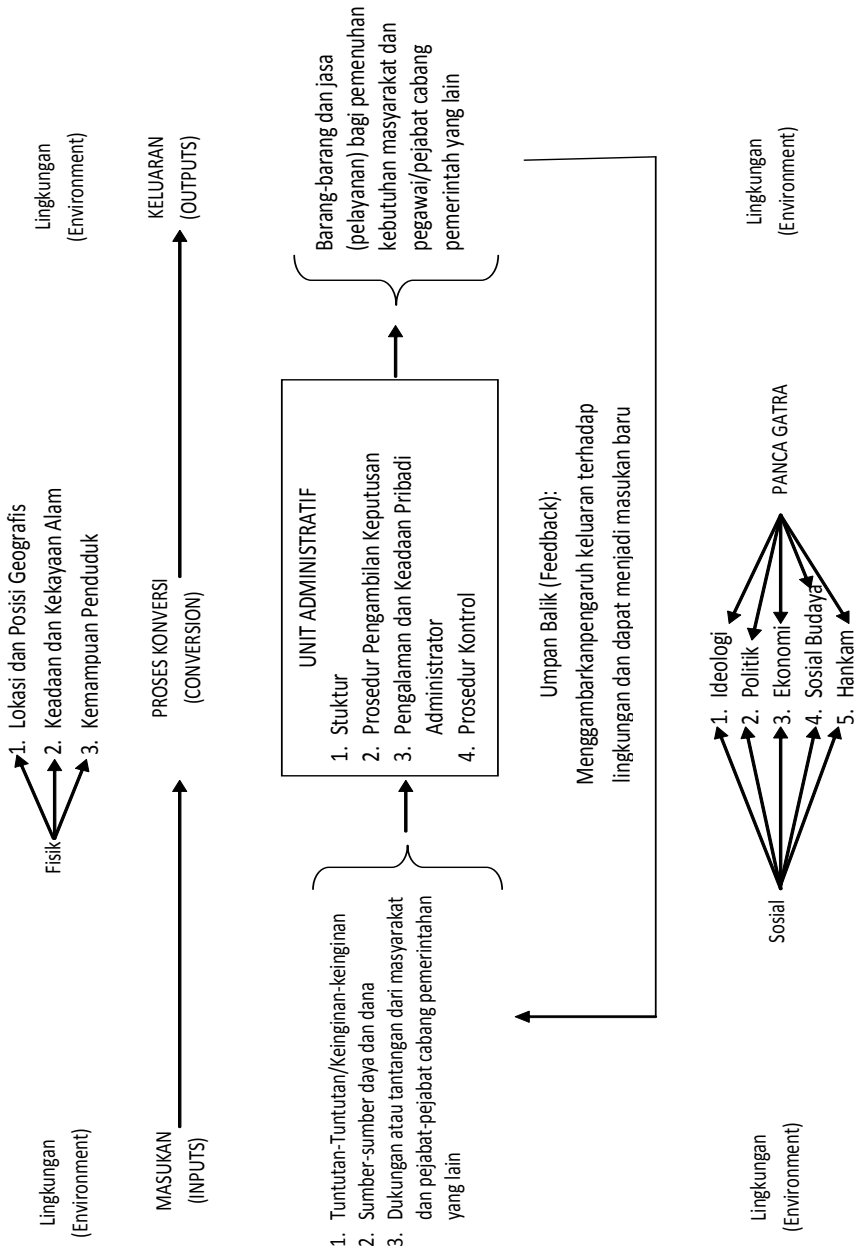
Jadi suatu sistem administrasi Negara tidak hanya meliputi unit-unit administrasi saja akan tetapi merupakan perpaduan atau kombinasi dari unit-unit administrative (konversi) dan semua elemen dan proses-proses yang berhubungan dengan unit-unit yang dimaksud, yaitu: lingkungan dimana unit-unit administrative itu bekerja, yang mempengaruhi dan dipengaruhi, masukan-masukan (inputs) dan keluaran-keluaran (outputs) dari unit-unit administrative yang dihubungkan dengan proses konversi dan mekanisme unpan balik (feedback).

Sebagai rangka dasar konseptual, suatu system administrasi Negara mempermudah kita dalam mempelajari administrasi Negara. Rangka dasar seperti ini dapat membimbing kita kearah pemikiran tentang peristiwa-peristiwa secara universal, baik dalam generalisasi kegiatan-kegiatan administrasi Negara pada semua lembaga pemerintahan dan semua tingkat pemerintahan, maupun dalam pengkajian kegiatan-kegiatan administrasi Negara dalam lingkungan tertentu.

Misalnya, menggambarkan kegiatan-kegiatan administrative dari semua pejabat/pegawai pemerintah (administrator-administrator) di tingkat pusat atau kegiatan-kegiatan administrative dari pejabat/pegawai pemerintah daerah.

Tentang gambaran di atas, administrasi Negara seperti yang dimaksudkan itu dan kita lihat dan jelaskan sebagai berikut ini.

Gambar 2.1 Bagan Sistem Administrasi Negara



## **Environment (Lingkungan)**

Lingkungan ini berfungsi sebagai perangsang para administrator untuk berusaha dan sekaligus sebagai penerima hasil-hasil kerja mereka. Lingkungan ini merupakan lingkungan hidup administrasi Negara yang mempunyai faktor-faktor yang bersifat fisik (alamiah) dan faktor sosial kemasyarakatan (IPOLEKSOBUDMIL) dan menimbulkan masalah-masalah yang harus dipecahkan oleh pembuat kebijakan (policy makers) dan sebaliknya pula membantu mengatai masalah-masalah tersebut.

Dlam lingkungan hidup juga terdapat subjek-subjek yang secara nyata dan langsung memberikan masukan, yaitu:

1. Penduduk merupakan *client* yang menikmati sutau kebijakan.
2. Pasar yang menentukan harga barang-barang dan jasa-jasa yang diperlukan oleh penentu kebijakan.
3. Kelompok-kelompok kepentingan, anggota-anggota masyarakat serta pejabat-pejabat dan cabang-cabang pemerintahan di luar administrasi Negara yang secara politis mendukung atau menentang suatu kebijakan atau program.

Secara umum dapat dinyatakan bahwa dalam lingkungan ini terdapat faktor-faktor yang menunjang pemecahan masalah, disamping terdapat faktor-faktor penghambat. Pembahasan mengenai lingkungan ini akan dibahas tersendiri dengan membicarakan “Ekologi Administrasi Negara” khususnya administrasi negara di Indonesia.

## **Input (masukan)**

Masukan-masukan adalah yang merupakan input yang berfungsi sebagai transmission kebijakan-kebijakan yang berasal dari environment kepada konversi. Masukan-masukan itu adalah berupa:



(1) Tuntutan-tuntutan atau keinginan-keinginan, yang meliputi :

- Pembagian barang-barang dan jasa.
- Pengaturan perilaku/sosial kemasyarakatan.
- Komunikasi dan informasi.

(2) Sumber-sumber daya dan dana, misalnya :

- Tenaga kerja/pegawai.
- Teknologi.
- Penyediaan kekayaan/dana. Misalnya pajak dan sebagainya.
- Bahan-bahan material.

(3) Dukungan atau tantang (oposisi)

Dukungan- misalnya : Partisipasi, ketaatan terhadap undang-undang dan peraturan-peraturan yang berlaku.

Oposisi-misalnya : Tidak setuju dan tidak berpartisipasi yang memungkinkan terhambatnya proses konversi.

Dukungan-dukkungan atau oposisi itu tidak hanya berasal dari faktor swasta, akan tetapi juga berasal dari cabang-cabang pemerintahan yang lain (eksekutif, legislatif, yudikatif) yang menyampaikan keinginan-keinginannya kepada administrator dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, instruksi atau pertimbangan-pertimbangan dan sebagainya.

### **Conversion Process (Proses Konversi)**

Proses konversi ini adalah menyangkut unit-unit administrasi yang berfungsi sebagai pelaksanaan kegiatan-kegiatan administratif. Mereka (administrator) dalam melakukan kegiatannya tidak saja dipengaruhi oleh masukan (inputs) akan tetapi juga oleh keadaan dan susunan proses konversi itu sendiri. Dalam proses konversi berlangsung berbagai tindakan dan perbuatan (aktivitas), mulai dari

pengambilan keputusan-keputusan (Decision maker), pelaksanaan keputusan-keputusan (controlling). Tentunya dalam hal ini melibatkan orang-orang untuk melakukan kegiatan sesuai dengan :

- (1) Struktur yang ada.
- (2) Procedure yang telah ditetapkan.
- (3) Keahlian, pengalaman pribadi dan kecenderungan yang dimilikinya (aparatur).
- (4) Procedure kontrol yang telah ditentukan oleh administrator.

### **Outputs (Keluaran)**

Setelah berlangsungnya proses konversi yang merupakan kegiatan administrasi Negara, maka menghasilkan (keluarga-keluarga) berupa :

- (1) Barang-barang dan jasa yang dapat dikomsumsi oleh seluruh lapisan masyarakat, dalam jumlah dan jenis yang diinginkan.
- (2) Kebijakan-kebijakan yang menyangkut pengaturan perilaku, baik berupa undang-undang maupun berupa peraturan-peraturan dan sebagainya.
- (3) Misalnya : tentang ketertiban umum, perkawinan, pembayaran pajak dan lain-lain.
- (4) Penyampaian informasi atau penyebar peraturan atau kebijakan pemerintah.

### **Feed back (Umpan balik)**

Umpan balik ini adalah sebagai gambaran adanya pengaruh dari out puts yang telah dinilai oleh konsumen, yang memungkinkan munculnya berbagai hasil-hasil penilaian, senang atau tidak senang, diterima atau ditolak, cocok atau kurang cocok ataukah tidak cocok bagi keinginan dan situasi dan kondisi konsumen (publik). Umpan balik ini merupakan masukan (inputs) baru sebagai pertimbangan

untuk menghasilkan keluaran baru sesuai keinginan dan harapan-harapan publik.

Misalnya : Kebijakan pemerintah tentang “PORKAS” yang tidak sesuai dengan kehendak dan keinginan publik, yang dianggap dapat merusak sikap mental dan moral masyarakat.

Dengan mekanisme maupun umpan balik ini merupakan bukti kedinamisan interaksi diantara para administrator dan sumber-sumber masukan dan konsumen keluarga mereka. Warga Negara, legislatif dan eksekutif, selalu tidak puas, mereka selalu menuntut perbaikan-perbaikan yang harus diusahakan oleh administrasi Negara. Hingga terjadilah proses yang dinamis dan bersifat sirkuler mulai dari masukan, proses konversi, keluaran dan umpan balik, kemudian kembali lagi menjadi input dan seterusnya.

Dengan demikian, maka dapatlah disimpulkan bahwa “Sistem Administrasi Negara” adalah sebagai suatu proses dinamik yang berkelanjutan dan bersifat sirkuler (siklus) dimana masukan dikonversi menjadi keluaran, yang selanjutnya keluaran akan menjadi umpan balik sebagai masukan baru bagi konversi baru untuk menghasilkan keluaran baru, dalam rangka mewujudkan kebijakan pemerintah/negara (yang dapat diterima oleh publik).

## **E. Ekologi Administrasi Negara Indonesia**

Administrasi Negara sebagai suatu sistem, tentunya tidak terlepas dari dampak/pengaruh ekologinya. Antara administrasi Negara dengan lingkungannya mempunyai pengaruh timbal balik sifatnya, dengan sendirinya dapat diidentifikasi ciri-ciri khas suatu sistem administrasi Negara yang serasi dengan lingkungan hidupnya.

Aspek-aspek ekologis administrasi negara Indonesia adalah meliputi aspek-aspek alamiah dan aspek-aspek sosial kemasyarakatan. Aspek-aspek alamiah adalah meliputi faktor-faktor ekologis, lokasi dan posisi geografis, keadaan dan kekayaan alam, keadaan kemampuan penduduk (biasanya disebut sebagai lingkungan fisik-Tri-Gatra). Sedangkan aspek-aspek ekologis kemasyarakatan, adalah meliputi faktor-faktor sosial, ideology, politik, ekonomi, sosial budaya, hankam (Militer)-“IPOLEKSOSBUDMIL” (sebagai lingkungan sosial-Panca Gatra).

### **1. Aspek-aspek Ekologis Faktor Alamiah**

Faktor-faktor ekologis administrasi Negara yang beraspek alamiah (faktor-faktor fisik) yaitu terdiri dari : lokasi dan posisi geografi, keadaan dan kekayaan alam, keadaan dan kemampuan penduduk.

#### **a. Lokasi dan Posisi Geografi**

Posisi geografi suatu Negara menunjukkan ketentuan tentang lokasi suatu Negara dalam rangka ruang/tempat dan waktu sehingga menjadi jelas batas-batas wilayah Negara pada suatu saat tertentu. Lokasi, dengan demikian menunjukkan kepada tempat atau letak sesuatu secara repat dan jelas, sehingga dalam kaitannya dengan Negara akan kelihatan bentuk wujudnya. Bentuk wujudnya dalam arti corak, tata susunannya serta situasi dan kondisi lingkungannya. Lokasi dan posisi geografi ini jelas mempunyai dampak/pengaruh terhadap struktur dan perilaku administrasi Negara.

#### **b. Keadaan dan Kekayaan Alam**

Negara Indonesia mempunyai potensi kekayaan alam yang cukup besar, sumber-sumber kekayaan alam beraneka

ragam. Kekayaan alam ini dapat berupa tanah yang subur, lautan yang kaya akan ikan dan kehidupan laut lainnya, bahan-bahan tambang dan sebagainya. Daratan yang mempunyai gunung-gunung berapi yang dapat menyuburkan tanah dan juga mengandung potensi sebagai sumber energi yang dapat dimanfaatkan dikemudian, disamping dapat juga mendatangkan bencana alam (gungng meletus).

Kekayaan alam yang demikian merupakan potensi yang perlu dikelola dan dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kepentingan rakyat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Kesemuanya itu menjadi tugas dan tanggung jawab administrasi Negara. Itulah sebabnya dikenal adanya berbagai departemen-departemen yang mengurus kekayaan alam yang ada, yang merupakan perangkat administrasi Negara. Misalnya Departemen pertanian, Departemen Pertambangan dan Energi, Departemen Pekerjaan Umum dan sebagainya.

### **c. Keadaan dan Kemampuan Penduduk**

Keadaan penduduk dan kemampuannya mempunyai pengaruh timbal balik terhadap administrasi Negara. Kalau kita mau melihat pengaruh faktor keadaan dan kemampuan penduduk terhadap administrasi Negara, adalah seharusnya kita melihat masalah-masalah penduduk itu sendiri, yang justru merupakan masalah urgen bagi semua Negara di muka bumi ini. Masalah-masalah penduduk yang kita jumpai di Indonesia adalah seperti misalnya : (1) Jumlah penduduk, (2) Distribusi pasial,(3) Komposisi (umur), (4) Penghasilan penduduk, (5) Tingkat pendidikan dan (6) Kesehatan penduduk.

Dalam hal penanganan keadaan penduduk dan masalahnya, maka administrasi Negara menyediakan perangkat-

perangkat yang merupakan lembaga-lembaga atau Departemen/ Kementerian, misalnya BKKBN, Departemen Transmigrasi, Departemen Kesehatan, Departemen Pendidikan dan kebudayaan dan lain sebagainya.

## **2. Aspek Kemasyarakatan (Faktor Sosial)**

Yang merupakan aspek kemasyarakatan/faktor sosial dalam administrasi negara adalah meliputi sebagai berikut: ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan militer/hankam.

### **a. Ideologi**

Ideologi adalah suatu kompleks atau jalinan ide-ide asasi tentang manusia dan dunia, yang dijadikan pedoman dan cita-cita hidup. Kecuali tentang manusia dan dunia, ideologi mencakup pandangan tentang Tuhan, tentang sesama manusia, tentang hidup dan mati, tentang masyarakat dan negara dan sebagainya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ideology itu menyangkut suatu pandangan, keyakinan dan kepercayaan.

Ideologi juga dapat dikatakan sebagai ilmu pengetahuan tentang pandangan hidup (cita-cita) mengenai kenegaraan dan kemasyarakatan. Dalam arti bahwa ideologi mempunyai gagasan atau cita-cita perjuangan yang ingin dicapai, yang merupakan pedoman tentang bagaimana cara Negara dan masyarakat itu diatur, bagaimana cara mewujudkan suatu Negara dan masyarakat berdasarkan ideologi tersebut.

Dengan demikian suatu sistem administrasi Negara, tentang bentuk dan coraknya adalah ditentukan oleh ideologi yang dianut oleh Negara yang bersangkutan. Karena sistem administrasi Negara yang ideal pada dasarnya merupakan perwujudan nilai-nilai dan cita-cita yang terkandung dalam ideologi Negara yang bersangkutan.

Bagi Indonesia, ideologi yang dimaksud ialah Pancasila. Sebagai sumber dari segala gagasan kita, jelaslah Pancasila merupakan pandangan hidup, jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia. Itulah sebabnya dalam hidup kenegaraan, Pancasila dijadikan sebagai Dasar Negara seperti yang dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-4.

Sebagai pandangan hidup, Pancasila dijadikan pegangan dan pedoman bagaimana bangsa Indonesia memecahkan masalah-masalah politik, ekonomi, sosial budaya yang muncul dalam gerak dan dinamika masyarakat.

Sebagai ideologi pada umumnya tidak hanya merupakan pengertian, tetapi juga merupakan azas dinamika, maka Pancasila mengandung potensi dinamika yang mampu menggerakkan bangsa Indonesia untuk berusaha mewujudkan cita-citanya yang terkandung dalam Pancasila itu sendiri.

Pengaruh ideologi terhadap administrasi Negara Indonesia dapat kita lihat Pancasila sebagai ideologi dasar Negara yang telah dirumuskan dalam pasal-pasal UUD 1945. Penjabaran dari pada UUD 1945 diwujudkan ke dalam kebijaksanaan umum Nasional berupa ketetapan MPR, seperti misalnya GBHN dan ketetapan-ketetapan lainnya. Yang kemudian kebijaksanaan Umum Nasional itu diperinci dan diatur dengan UU yang dibuat oleh pemerintah bersama-sama DPR. Selanjutnya pelaksanaan kebijaksanaan umum tersebut (public policy execution) yang dikenal dengan administrasi Negara.

Kesimpulannya, bahwa sistem administrasi negara Indonesia, baik aspek structural maupun behavioralnya, adalah merupakan refleksi perwujudan nilai-nilai dan cita-cita yang terkandung dalam ideologi nasional Indonesia.

## **b. Politik**

Faktor politik merupakan salah satu faktor sosial yang sangat menentukan kelangsungan suatu sistem administrasi Negara. Hal ini dapat kita lihat pengaruh politik itu terhadap administrasi Negara, dengan memperhatikan sistem politik yang ada. Yang dimaksud dengan sistem politik ialah system hubungan kekuasaan dalam pemerintahan dan hubungan kekuasaan pemerintah dengan sumbernya (rakyat). Dengan demikian sistem politik mencakup hubungan pengembalian kekuasaan pemerintah dengan wakil-wakil rakyat dalam badan perwakilan, bagaimana rakyat diorganisir untuk dapat mengefektifkan kekuasaan (sistem kepartaian dan keormasan), sistem pemilihan dan sebagainya.

## **c. Ekonomi**

Seperti halnya dengan faktor politik, maka faktor ekonomi juga menentukan kelangsungan sistem administrasi Negara. Hal-hal dari faktor ekonomi yang mempengaruhi sistem administrasi Negara di Indonesia, yaitu:

- 1) Ekonomi Indonesia tidak berlandaskan sebagai ekonomi bebas (seperti di AS) dan tidak pula berdasarkan ekonomi sentral yang bercorak etatisme (seperti di negara-negara komunis), melainkan berdasarkan nilai-nilai Pancasila yang telah terjabar dalam pasal 33 UUD 1945. Yaitu sistem ekonomi yang berpangkal pada azas kekeluargaan dan kegotongroyongan.
- 2) Cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, mengharuskan partisipasi pemerintah yang mewakili Negara untuk aktif berusaha di bidang ekonomi. Hal ini mewujudkan dengan



adanya perusahaan-perusahaan Negara/public enterprise (Misalnya : PLN, PJKA, GIA, PERUM-2 dan pertanian).

- 3) Namun demikian, ekonomi Indonesia masih membuka kesempatan yang luas bagi swasta untuk berusaha, juga dibidang penanaman modal bahkan swasta asing pun mendapatkan bimbingan dan pengendalian tetap dari pihak pemerintah, yang menyangkut sektor produksi dan distribusi. Hal ini tentunya memerlukan perangkat administrasi Negara, untuk mengatur distribusi produksi, agar merata kepada lapisan masyarakat, untuk mengendalikan harga dan untuk mengawasi lalu lintas devisa dan sebagainya.
- 4) Pembangunan nasional yang dilaksanakan secara bertahap dan berencana diperlukan adanya suatu Badan Perencanaan yang dilengkapi dengan seperangkat administrasi Negara.

Misalnya; Bappenas, Bappeda yang kesemuanya merupakan organisasi yang dilengkapi dengan tata kerja, stafpegawai, alat-alat perlengkapan serta setiap tahunnya membuat susunan rencana pembangunan yang terpadu dan terarah.

- 5) Dari kesemua hal-hal seperti tersebut diatas, masih banyak lagi hal-hal yang lain dibidang ekonomi yang berpengaruh terhadap administrasi Negara, dan tentunya hal-hal yang demikian inilah mempengaruhi sejak dari sistem administrasi Negara kita.

#### **d. Sosial Budaya (Sosbud)**

Istilah sosial budaya mengandung arti yang sangat luas cakupannya, yaitu mencakup seluruh kehidupan bersama-sama manusia dengan segala buahnya yang meliputi ilmu pengetahuan dan teknologi, seperti ilmu pasti, alam, ilmu-

ilmu sosial (politik, pemerintahan, ekonomi, sosiologi dan sebagainya), teknologi fisik dan teknologi sosial yang meliputi seni dan keindahan, seperti seni tari, seni pahat, seni suara, seni lukis dan sebagainya, yang meliputi ukuran nilai etika dan moral seperti misalnya baik, buruk, benar, salah dan sebagainya. Kesemuanya ini mewarnai kehidupan bersama manusia, yaitu bagaimana berkelompok, berhubungan, berperilaku dan sebagainya.

Dalam hal pengaruh faktor sosial budaya terhadap adminstarasi Negara secara garis besarnya saja dapat dilihat sebagai berikut :

#### 1) Tradisional Versus Modern

Indonesia tergolong Negara yang sedang berkembang, masyarakatnya sedang mengalami “transisi” dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern (maju). Jika dihubungkan dengan model Prof. Riggs maka masyarakat Indonesia dapat di majukan kedalam “primistic society” dengan mempunyai cirri-ciri sebagai berikut : heterogenitas, tindan,(overlepping) dan formalisma. Sehingga model administrasi Negaranya disebut “SALA MODEL”.

Dalam model administrasi Negara seperti ini, dijumpai adanya sistem jatah dalam administrasi personalia, namun tetap memakai standar atau norma dalam penilaian yang berlaku secara umum, dengan prinsip “ the best will serve the country”, dan “ the right man in the raight place”. Begitu pula “formalism” dalam administrasi Negara dapat dijumpai hal-hal, misalnya:

- Jam kerja, secara formal ditentukan mulai 07.00 s/d 14.00, tetapi dijumpai dalam praktek pegawai pada umumnya mereka baru datang pada jam 08.00 dan meninggalkan tempat kerja lebih awal.
- Pungutan, biaya pelayanan administrasi masih sering dijumpai yang dilakukan oleh perangkat-perangkat administrasi Negara, walaupun tidak ada ketentuan untuk itu.

## 2) Teknologi Sosial dan Fisik

Proses administrasi adalah ditandai dengan adanya perkembangan teknologi sosial dan teknologi fisik. Teknologi fisik meliputi penemuan-penemuan ilmiah dan teknik, yang biasanya menghasilkan alat-alat atau “hard ware”. Dan teknologi social meliputi penemuan-penemuan di bidang sosial yang berkenaan dengan cara-cara penggunaan alat-alat atau “soft ware”.

Dengan teknologi fisik dan sosial ini dapat merubah wajah system administrasi Negara, dalam arti kemampuan administrasi Negara yang terbatas dapat menjadikan kemampuan yang kompleks dan efektif dalam rangka proses pelayanan publik.

Misalnya : Automation dan Komputer merupakan penemuan baru bidang teknik yang dapat merubah wajah adminstrasi Negara, dalam arti prose manual yang dijalankan oleh tenaga-tenaga manusia dapat diganti dengan prose mekanis dan otomatis. Tenaga manusia dengan segala macam persoalannya di dalam administrasi dan efisiensi dapat ditingkatkan.

### 3) Revolusi Komunikasi

Teknologi fisik terutama di bidang alat-alat komunikasi jarak jauh telah menembus isolasi daerah-daerah di Indonesia. Dengan demikian, kebijakan-kebijakan administrasi dapat segera dikomunikasikan kepada semua jajaran administrasi Negara di segala penjuru tanah air. Demikian pula laporan-laporan dan umpan balik dapat segera disampaikan kepada penentu kebijaksanaan administratif untuk penentuan langkah-langkah selanjutnya.

Revolusi komunikasi yang dimaksudkan, ialah digunakannya alat-alat komunikasi modern. Misalnya, Satelit PALAPA, Intelsat dan alat-alat telekomunikasi lainnya ("hot line", S.L.J.J dan sebagainya) telah memungkinkan percepatan proses administrasi Negara di Indonesia.

#### e. **Militer atau Pertahanan Keamanan**

Militer di Indonesia mempunyai kedudukan, peranan dan fungsi yang khas, sesuai dengan jiwa dan semangat pengabdian, yaitu mempunyai fungsi ganda atau dwi fungsi= sebagai kekuatan pertahanan-keamanan dan sebagai kekuatan sosial.

Tentang pengaruh militer terhadap administrasi Negara, dapat di telusuri melalui dwi fungsi ABRI. Yaitu terutama dalam fungsi Militer sebagai kekuatan sosial yang diwujudkan dalam kegunaan ABRI, yaitu pelaksanaan tugas-tugas oleh ABRI diluar HANKAM dalam rangka perjuangan nasional untuk mewujudkan tujuan nasional sesuai dengan UUD 1945.

Sebagai kekuatan sosial, jiwa dan semangat pengabdian mendorong untuk bekerja sama dengan kekuatan sosial lainnya, bahu membahu dan saling membantu dalam mewujudkan

tujuan nasional. Peranan militer sebagai kekuatan sosial adalah, meliputi:

- Ikut menentukan haluan Negara.
- Bertindak sebagai pelopor.
- Ikut serta dalam pembangunan nasional.

Dengan demikian dapat diciptakan suasana hubungan kerjasama yang harmonis diantara sesama kekuatan-kekutan sosial. Hal ini memperkuat integritas bangsa, yang siap menunaikan tugas-tugas pembangunan disamping selalu siap juga dalam menghadapi bahaya dari dalam luar negeri. Dengan peranan militer sebagai kekuatan sosial yang melaksanakan tugas kekaryaan, maka dengan sendirinya sistem dan prosedur administrasi militer sampai tingkat tertentu mewarnai sistem dan prosedur serta praktek-praktek dan kebiasaan-kebiasaan perangkat administrasi Negara.

# **BAGIAN KETIGA TEORI-TEORI DALAM ADMINISTRASI NEGARA**

## **A. Pengertian Teori Administrasi Negara**

Dikalangan masyarakat akademis, pembacaan mengenai istilah teori, seringkali dihubungkan dengan istilah hipotesis, hukum, prinsip, postulat dan asumsi. Tetapi yang paling sering muncul hanya tiga yaitu: teori, hukum dan prinsip. Misalnya dalam studi administrasi Negara, kita kenal adanya Teori Birokrasi, Hukum Parkinson dan prinsip organisasi.

Tentunya bukanlah berarti bahwa diluar yang tiga itu tidak penting. Kedudukan hipotesis, umpamanya amat penting dalam pengembangan ilmu. Hipotesis merupakan dugaan awal atau jawaban sementara terhadap sesuatu masalah. Dan hipotesis yang telah teruji kebenarannya secara empiris segera akan menjadi teori ilmiah. Sedangkan yang dimaksudkan dengan hukum adalah: “pernyataan yang menyatakan bahwa hubungan sebab akibat antara dua variable atau lebih”. Dengan prinsip diartikan sebagai: “pernyataan yang berlaku secara umum bagi kelompok gejala-gejala tertentu yang mampu menjelaskan kejadian yang terjadi”. Selanjutnya, postulat adalah : “asumsi dasar kebenarannya diterima

tanpa dituntut pembuktian”. Sedangkan asumsi adalah: “pernyataan yang kebenarannya secara empiris dapat dibuktikan”.

Akan tetapi, istilah-istilah normative tersebut, hipotesis hukum, prinsip dan terutama teori, tidak selalu mudah untuk diterapkan pada administrasi Negara. Bahkan, Martin Landau mengemukakan bahwa studi administrasi Negara merupakan satu disiplin yang tidak memiliki satupun inti teoritis. Pendapat Landau ahli mengenai status administrasi Negara sebagai disiplin akademis. Pendapat Landau ini tentunya tidak sepenuhnya dapat diterima oleh semua ahli administrasi Negara, seperti misalnya Gerald E. Caiden mengakui bahwa memang dalam administrasi Negara itu sebenarnya banyak teori.

Martin Landau dengan pernyataan itu secara implicit mengakui bahwa administrasi Negara merupakan suatu disiplin. Namun kebenarannya, adalah tergantung dari definisi disiplin itu sendiri. Kalau disiplin diartikan sebagai ”aktivitas intelektual dengan suatu teori umum”, maka administrasi Negara sebenarnya bukan merupakan suatu disiplin. Akan tetapi, jika disiplin diartikan sebagai “aktivitas pepaduan kepercayaan-kepercayaan secara sederhana”, maka administrasi Negara itu memang merupakan suatu disiplin. Pembelaan status administrasi Negara dengan mempergunakan kualifikasi ilmu yang kedua ini justru merupakan boomerang bagi administrasi Negara sendiri, karena memperpanjang sikap skeptis terhadap status ilmiah bagi administrasi Negara. Sebahagian orang menghiraukan ketiadaan inti-teoritis dengan alasan bahwa administrasi Negara memang baru mengembangkan teori-teorinya secara sistematis. Saiden telah menunjukkan bahwa terdapat banyak teori dalam administrasi Negara, tetapi hanya terdapat sedikit sekali teori umum dari administrasi Negara. Olehnya lebih tepat jika kita memandang administrasi Negara sebagai suatu studi interdisipliner,

yang mempunyai berbagai macam titik perhatian. Hal ini dapat dibuktikan dengan menelaah perkembangan paradigma seperti yang telah dijelaskan dalam pembahasan bagian kedua diktat ini.

Ada kecenderungan dikalangan ahli administrasi Negara untuk memandang administrasi Negara itu bukan sebagai suatu disiplin, tetapi lebih merupakan pengetahuan multidisipliner dan elektik, yang meminjam banyak ide, metode, teknik dan pendekatan dari disiplin-disiplin lain dan menerapkannya dalam bidang administrasi Negara. Melacak perjalanan historisnya yang dimulai tahun 1887, perkembangan administrasi Negara berangkat dari kalangan ilmu politik. Kenyataan ini adalah menjadi dasar bagi kita untuk menjelaskan mengapa administrasi Negara lebih menekankan orientasi psikis dan lebih banyak melibatkan diri pada dunia kenyataan, dari pada berusaha untuk mengembangkan teori. Suatu teori adalah dirancang untuk menjelaskan suatu gejala.

Dengan mengutip pendapat Elmer Schat Schneir, oleh Stephent Baily merumuskan teori sebagai : “Jalan terpendek untuk mengatakan sesuatu yang penting”. Dan sesuatu yang penting dalam administrasi Negara tidaklah mudah disepakati. Jika tujuan teori itu, adalah untuk menerangkan, meramalkan dan mengendalikan gejala, maka banyak administrasi Negara yang mengecam kecenderungan rekan-rekannya yang hendak menyempitkan tujuan teori administrasi Negara, yakni hanya untuk memperbaiki proses pemerintahan. Teori administrasi, seperti yang dikemukakan oleh Ralph Chandler dan Jack Plano, memang merupakan hasil atau akibat dari kegiatan politik, yang dimaksudkan untuk memperbaiki cara kerja para administrator.

Namun demikian halnya, teori administrasi Negara seharusnya diterjemahkan sebagai rangkaian usaha untuk melakukan konsep-tualisasi mengenai apakah yang dimaksudkan dengan administrasi



negara, bagaimana cara memperbaiki hal-hal yang telah dikerjakan oleh administrasi negara, bagaimana menentukan apa yang seharusnya yang dikerjakan oleh administrasi publik, mengapa orang berperilaku tertentu dalam suatu situasi administrasi dan dengan cara apakah aparatur pemerintah dapat disusun dan dikoordinasikan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Selanjutnya tentang teori administrasi negara ini, oleh Gerald E. Caiden menekankan bahwa, kebanyakan teori administrasi Negara itu berkaitan dengan sesuatu yang lebih besar atau lebih kecil dari pada administrasi negara; tetapi tidak menyentuh administrasi negara itu sendiri. Hal ini dibuktikan dengan adanya dua kenyataan yang saling bertentangan.

1. Para ahli administrasi negara mempercayai bahwa teori administrasi yang telah mereka kembangkan itu berkaitan dengan seluruh bentuk kerjasama manusia, dengan seluruh jenis organisasi, dengan pembuatan keputusan dan dengan segala macam perilaku administrasi.
2. Para ahli administrasi negara memperlihatkan bahwa teori mereka berkaitan dengan praktek-praktek yang bersifat khusus, organisasi spesifik, studi kasus dan dengan sub-proses administrasi.

Dengan demikian, maka para praktisi tidak mempercayai bahwa teori administrasi negara telah memberikan ide pokok mengenai administrasi negara. Nampak jelas, bahwa para praktisi lebih cenderung pada teori-teori yang merasionalkan apa yang terjadi dalam administrasi negara, seperti dalam hal penggunaan pendekatan hubungan manusia dalam administrasi, untuk mengatasi akses formalitas dan tantangan akhotomo spesialis generalis puncak struktur birokratik. Disamping itu, para praktisi juga lebih suka pada

teori-teori yang membenarkan praktek administrasi mereka, seperti dalam hal penerapan teori penganggaran dan profesionalisme.

Secara tersamar, apa yang diungkapkan oleh para praktisi tersebut menunjukkan bahwa pusat perhatian atau orientasi administrasi lebih berat kepada hal-hal praktis daripada pengembangan teori. Dengan berpijak pada pedoman ilmu untuk ilmu, sebenarnya hal inilah merupakan tantangan para ahli administrasi negara untuk mengembangkan teori administrasi negara. Jikalau teori itu dipandang sebagai alat penting bagi kemajuan manusia beradab, yang memungkinkan orang mengkomunikasikan dunia nyata secara efektif dan objektif, maka dengan sendirinya kehadiran teori administrasi negara tidak dapat diabaikan begitu saja. Mengenai pentingnya teori administrasi negara, adalah disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

1. Teori administrasi negara menyatakan sesuatu yang bermakna, yang diterapkan pada situasi kehidupan nyata;
2. Teori administrasi negara dapat menyajikan suatu perspektif;
3. Teori administrasi negara merangsang lahirnya cara-cara baru dalam hal-hal yang berbeda;
4. Teori administrasi negara yang telah ada dapat merupakan dasar untuk mengembangkan teori administrasi lainnya;
5. Teori administrasi membantu penggunaannya untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena yang dihadapinya.

## **B. Jenis-Jenis Teori Administrasi Negara**

Walaupun Martin Landau mempunyai keraguan terhadap administrasi negara, namun para ahli administrasi negara terus berusaha untuk mengembangkan teori-teori administrasi Negara.

Oleh beberapa ahli, seperti William L. Morrow, Stephen K. Bailey dan Stephen P. Robbins, telah mempunyai konsep-konsep teori administrasi negara yang akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Teori administrasi negara menurut William L. Morrow

William L. Morrow berpendapat bahwa ada lima aspek yang dimiliki oleh teori administrasi, yaitu: teori deskriptif (*descriptive theory*), teori preskriptif, teori normative (*normative theory*), teori Asumtif (*assumptive theory*), dan teori instrumental (*instrumental theory*).

a. Teori Deskriptif

Teori deskriptif menggambarkan apa-apa yang nyata-nyata terjadi dalam suatu organisasi dan memberikan postulat mengenai factor-faktor yang mendorong orang berperilaku. Dalam hal ini, Bailey menyarankan untuk diterapkan pandangan-pandangan ilmu-ilmu social. Ilmu-ilmu seperti, sosiologi, psikologi, sejarah dan ekonomi dapat membantu menerangkan mengapa administrasi melakukan suatu tindakan.

b. Teori Preskriptif

Teori preskriptif menggambarkan perubahan-perubahan di dalam arah kebijakan publik, dengan mengeksploitasi keahlian birokrasi. Jika teori deskriptif menggambarkan sebab-sebab dari penyakit administrasi, maka teori preskriptif yang akan menentukan obatnya. Satu hal yang ditonjolkan oleh teori preskriptif adalah penekanannya pada teori administrasi untuk melakukan pembaharuan, melakukan koreksi, dan memperbaiki proses pemerintahan.

c. Teori normative

Teori ini pada dasarnya mempersoalkan peranan birokrasi

baik peranan birokrasi dipandang sebagai pengemban kebijaksanaan dan politik maupun peranan birokrasi itu seharusnya dimantapkan, diperluas atau dibatasi. Teori normatif, selanjutnya juga akan mencoba untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan elemter seperti:

- 1) Apakah administrator publik seharusnya membela dan melindungi kepentingan sendiri;
- 2) Apakah administrator publik seharusnya membuat rencana yang komprehensif untuk menghemat penggunaan sumber-sumber yang ada;
- 3) Dan dapatkan seorang birokrat melakukan 'lobby' dalam kerangka merencanakan kebijakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah energy.

d. Teori Asumtif

Teori asumtif memusatkan perhatiannya pada usaha-usaha untuk memperbaiki praktek administrasi. Untuk mencapai tujuan ini, teori asumtif berusaha memahami hakikat manusiawi yang terjadi di lingkungan birokratif, sebagai akibat dari interaksinya dengan lembaga-lembaga politik. Di dalam kenyataannya, setiap administrator publik memiliki asumsi operasional mengenai hakekat manusiawi dan kesetiaan institusionalnya. Oleh karena sedikitnya perhatian para ahli teori administrasi Negara untuk memberikan kejelasan dan artikulasi mengenai presposisi asumtifnya sendiri, maka pada gilirannya perbaikan praktek administrasi akan tergantung pada kemampuan ilmu-ilmu sosial dan ilmu-ilmu perilaku. Sehingga kita tak bisa menghindar dari harapan agar kedua ilmu ini dapat memberikan sumbangan mengenai citra pribadi manusia dan kapasitas institusionalnya.

#### e. Teori Instrumental

Teori ini dimaksudkan untuk melakukan konseptualisasi mengenai cara-cara untuk memperbaiki teknik manajemen, sehingga dapat dibuat sasaran kebijakan secara lebih realistis. Teori ini sangat menekankan alat, teknik dan peluang untuk melaksanakan nilai-nilai yang telah ditentukan. Hal yang hendak ditonjolkan oleh teori instrumental adalah bahwa apabila tidak ada kebijakan instrumental, dan sistem tidak memungkinkan pembuatan kebijakan, maka keempat aspek teori di atas (deskriptif, preskriptif, normatif, dan asumptif) menjadi modul. Mengenai soal ‘bagaimana’ dan ‘kapan’ dalam teori administrasi, adalah sama pentingnya dengan soal ‘mengapa’.

#### 2. Teori Administrasi Negara menurut Stephen P. Robbins

Menurut Stephen P. Robbins, bahwa berdasarkan kecenderungan gerakannya maka ada lima macam teori administrasi, yaitu masing-masing: (1) teori hubungan manusia, (2) teori pengambilan keputusan, (3) teori perilaku, (4) teori sistem, dan (5) teori kontingensi.

##### a. Teori Hubungan Manusia

Elton Mayo dikenal sebagai perintis teori ini, ia mengembangkan teori ini berdasarkan penemuannya selama memimpin proyek Hawthorne, beliau telah memberikan warna yang semarak dalam pengkajian masalah-masalah administrasi. Beberapa kesimpulan yang dapat diperoleh dan menarik adalah:

- 1) Bahwa ada hubungan erat antara perilaku dan sentiment;
- 2) Kuatnya pengaruh kelompok terhadap perilaku individu;
- 3) Ukuran kelompok amat efektif untuk menetapkan hasil

perseorangan; dan

- 4) Rangsangan uang tidak merupakan faktor yang begitu penting dibandingkan dengan faktor ukurang kelompok, sentiment dan rasa aman.

Namun demikian, hasil studi Mayo tersebut tidak luput dari kecaman pedas dari pengamat seperti Henry A. Landsberger dan Alex Carey, yang mengecam mengenai prosedur, analisis maupun cara penarikan kesimpulan.

#### **b. Teori pengambilan keputusan**

Pendekatan-pendekatan ilmiah dalam pengambilan keputusan, sering kali dipandang sebagai reaksi terhadap logika metode ilmiah yang bernaung di bawah gerakan hubungan manusia. Dikenal beberapa pemikir yang menonjol dalam bidang ini, yaitu Simon, March, Russel, Eckof dan Jay Forrester, Martin Starr dan Kenneth Bouilding. Dalam proses pembuatan keputusan mereka menyarankan dipergunakannya statistic, model optimasi, model informasi dan simulasi. Disamping itu juga dimanfaatkan pengetahuan-pengetahuan yang berasal dari ‘linier programming’, ‘critical-path schedulling’, ‘inventory models’, ‘site location models’ dan berbagai bentuk ‘resource-allocation models’

Arti pentingnya pengambilan keputusan terlihat, apabila kita berasumsi bahwa yang merupakan inti administrasi adalah pengambilan keputusan. Konsekuensi dari asumsi ini, akan berupa pandangan bahwa pengambilan keputusan merupakan titik sentral teori administrasi. Telah kita pahami bahwa pembuatan keputusan adalah salah satu proses perumusan masalah, pengembangan alternatif, pengujian alternatif dan pemilihan pemecahannya. Proses administrasi secara keseluruhan pada dasarnya berkisar pada pembuatan.

### **c. Teori perilaku**

Para ahli perilaku memusatkan perhatiannya pada pengembangan efisiensi dan sasaran. Hal nampaknya mempunyai perbedaan pandangan hubungan manusia yang meyakini bahwa pekerja yang gembira adalah pekerja yang produktif. Teori perilaku pada dasarnya bertujuan untuk mengintegrasikan semua pengetahuan mengenai anggota-anggota organisasi, struktur dan prosesnya. Walaupun berorientasi pada efisiensi dan sasaran, namun ia juga memahami tentang pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama untuk mencapai tujuan.

Sumbangan yang telah diberikan oleh para ahli perilaku antara lain meliputi pengenalan perubahan organisasi, motivasi, dan kepemimpinan, manajemen konflik, dan pengintegrasian sasaran individual dengan sasaran organisasi. Kontribusi penting yang diberikan oleh teori perilaku adalah pemahaman lebih baik mengenai proses-proses administrasi.

### **d. Teori Sistem**

Sistem, merupakan suatu pendekatan yang memandang setiap sesuatu dengan mempunyai berbagai komponen yang saling berinteraksi satu sama lain. Setiap sistem mempunyai tiga karakteristik, yaitu masukan (input), proses atau konversi dan hasil (output).

Organisasi dipandang sebagai suatu sistem yang menampilkan karakteristiknya sebagai penerima masukan (input absorbers), pengolah (processor) dan penghasil (output generator). Selain itu, sebagai sistem organisasi juga memperlihatkan adanya berbagai macam sub-sistem

(komponen-komponen). Kerangka pemikiran sistem akan menunjukkan kepada kita adanya dua hal sebagai berikut:

- 1) Bahwa perubahan dari atau dalam satu sub-sistem akan mengakibatkan perubahan pada sub-sistem lainnya, dan
- 2) Sesuatu sistem akan selalu berhubungan dengan sistem yang besar. Hal ini memperingatkan kita bahwa sistem organisasi merupakan bagian dari sistem sosial kita.

#### **e. Teori Kontingensi**

Pendekatan kontingensi ini lahir dari adanya perkembangan pendekatan teori sistem. Dalam beberapa hal pendekatan kontingensi disamakan dengan pendekatan situasional. Baik pendekatan sistem maupun pendekatan kontingensi mengakui adanya dinamika dan kompleksitas antar hubungan dalam organisasi serta didalam perilaku anggota-anggota organisasi.

Teori kontingensi diangkat untuk mencari adanya beberapa adanya karakteristik umum yang melekat pada situasi tertentu yang memungkinkan melakukan kualifikasi pada situasi-situasi khusus. Teori pada mulanya dipergunakan pada pengembangan satruktur organisasi yang dirancang agar secara optimal dapat mengadaptasi teknologi. Gerakan kontingensi ini dipelopori oleh beberapa tokoh seperti Tomburns dan G. M. Stalker dengan karyanya (*The Management of Inovation*), Joan Woodward dengan bukunya (*Industrial Organization: Theory and Prakteice*) dan Paul R. Lawrence, dan J. W. Lorsch dengan bukunya (*Organization and Environment*).

Pada tahun 1960-an pendekatan kontingensi ini dikembangkan untuk memahami kepemimpinan dan moti-



vasi. Bahkan telah ada usaha yang sungguh-sungguh untuk menemukan pendekatan kontengensi yang bersifat komprehensif, yang dimaksudkan untuk memperbaiki praktek administrasi.

### **3. Teori Administrasi menurut Stephen Bailey**

Pada dasarnya tujuan teori administrasi Negara adalah untuk memperbaiki proses pemerintahan. Dalam kaitannya dengan tujuan ini, maka ada perhatian yang besar terhadap pandangan-pandang kemanusiaan dan validitas dalil-dalil yang dikembangkan oleh ilmu-ilmu sosial dan ilmu perilaku. Oleh Stephen Bailey mengajukan empat kategori teori yang dapat dipergunakan untuk memperbaiki proses pemerintahan, yaitu: (1) *descriptive-ekplanatory theories*, (2) *normative theories*, (3) *assumptive theories*, dan (4) *instrumental theories*.

#### **a. Teori deskriptif-eksplanatori**

Jika kita menyimak isi administrasi Negara, maka kita akan menemui sekian banyak hukum, institusi dan perilaku. Keanekaragaman ini yang terdapat dalam administrasi Negara itu akan semakin bertambah kalau dikaitkan dengan lingkungan nasionalnya, sehingga orang akan menjadi pesimis untuk dapat mengadaptasikan dalil administrasi yang cukup sah dan mampu memperjelas (ekplanatori) gejala yang diamatinya. Salah satu konsep yang dominan dikalangan administrasi Negara sebagai dalil teoritis. Salah satu contoh adalah konsep hierarkhi.

Berdasarkan bukti-bukti sejarah dan kenyataan, hubungan-hubungan di dalam organisasi dan perilaku dikembangkan dengan asumsi yang diambil dari analogi geometric.

Sementara bentuk-bentuk piramida semakin disederhanakan. Namun dalam perkembangan selanjutnya disadari bahwa dinamika organik, terutama yang menyangkut otorita dan hierarkhi adalah sulit jika semata-mata dijelaskan dengan analisis geometrik saja.

Dalam rancangan yang lebih baru, administrasi Negara dipandang sebagai pola interaksi yang melibatkan kaitan-kaitan, baik yang bersifat formal maupun informal. Pada satu sisi, seorang manajer dilihat sebagai direktur, tetapi pada sisi lain, adalah seorang calo, karena dalam kenyataannya haruslah diakui bahwa struktur organisasi seringkali melanggar kemerdekaannya untuk bertindak.

Dalam keadaan yang canggih (sophisticated) teori deskriptif-eksplanatori diharapkan memperhatikan tipologi organisasi/munculnya lembaga-lembaga baru yang berbeda dengan lembaga-lembaga yang lama, masih menunjukkan adanya kemiripan diantara mereka. Beberapa hal yang menarik dari lembaga-lembaga baru itu adalah; tuntutan keilmuan yang spesifik, kompetensi teknis dan pengawasan. Dalam kompetensi teknis masalahnya yang muncul adalah mengenai masalah komunikasi internal. Dalam pengawasan, ternyata pengawasan ini terdiri jauh dari lembaganya dan amat tergantung pada kegiatan rutin yang pada umumnya diselenggarakan oleh staf yang mempunyai keahlian yang lebih rendah.

Salah satu tujuan dari teori administrasi Negara adalah untuk menjernihkan tipologi dan menyajikan sesuatu yang baru. Dijumpai adanya kesulitan untuk usaha penjernihan tipologi itu. Hal mana, yakni adanya kesulitan untuk membayangkan

bagaimana dapat menciptakan kemajuan-kemajuan, dengan cara mengembangkan teori descriptive-explanatory yang operasional. Walaupun dalam pengembangan tipologi itu adalah salah satu kegiatan dari teori descriptive-explanatory. Namun demikian harus diakui adanya kelemahan tipologi itu sendiri, yaitu kecenderungan statisnya. Berdasarkan hal itulah maka para ahli berusaha mencari bentuk-bentuk analisis sistem. Perubahan perilaku dan penampilan organisasi diterapkan melalui arus kekuasaan. Organisasi jadi dipandang sebagai satu sistem ketegangan.

Walaupun dirasakan bahwa analisis tipologi cenderung bersifat mengkotak-kotakan, tetapi analisis sistem pun secara esensial memiliki kelemahan, yaitu dengan sifatnya temporer. Bahkan oleh para ahli berkeyakinan bahwa kedua analisis ini (tipologi dan sistem) tidaklah begitu cocok dengan upaya deskriptif dan eksplanatori. Dengan demikian jika arus kekuasaan dihentikan, maka perumusan structural menjadi tidak realistis. Hal yang demikian mendorong tumbuhnya kesadaran bahwa teori administrasi Negara haruslah memperhatikan apa yang merupakan tujuan teori administrasi Negara.

## **b. Teori Normatif**

Teori normatif adalah bertujuan untuk menetapkan keadaan di masa depan. Dalam administrasi Negara, teori normatif mencerminkan suatu utopia. Misalnya dengan mengatakan bahwa seorang aparatur/birokrat mencurahkan segenap hidupnya untuk melayani masyarakat. Norma-norma yang diperlukan adalah dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan seperti efisiensi, sikap responsive, akuntabilitas,

ekonomis, moral pekerja, desentralisasi, kejujuran etis, komunikasi internal, inovasi, demokrasi partisipatif, rentang pengawasan dan sebagainya.

Jika sekiranya tujuan-tujuan seperti tersebut harus direalisasikan, maka secara substansial teori normative belumlah siap. Hal ini kemungkinan disebabkan karena sulitnya untuk memisahkan norma yang berlaku dalam satu organisasi dengan nilai-nilai yang berlaku dimasyarakatnya.

Persoalan norma-norma administrasi Negara juga tidak terlepas dari persoalan etika administrasi. Etika administrasi sering kali berlaku secara kondisional dan tidak bersifat statis. Kedua hal ini sangat penting dalam eksistensi organisasi yang menderita kepincangan, secara palogis tidak akan mampu mencapai tujuannya secara optimal. Saat ini telah berkembang perhatian terhadap patologi dan morbiditas administrasi. Akan tetapi, tipologi penyakit administrasi itu sendiri justru tidak dikembangkan, sehingga terapi yang diajukan jelas tidak aman. Jika tujuan teori administrasi Negara adalah untuk memperbaiki praktek administrasi, maka perbuatan postulat merupakan hal yang esensial.

### **c. Teori Asumtif**

Seandainya teori diskriptif dan normative telah dikembangkan secara jelas dan telah disetujui dikalangan luas, maka keduanya, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, tidak akan berhasil dalam menuntun perbaikan praktek administrasi. Oleh banyak ahli menilai bahwa teori administrasi Negara telah lalai dalam menerangkan dan memperkenalkan dalil-dalil asumtif. Dalil-dalil asumtif yang dimaksudkan yaitu dalil-dalil yang mengartikulasi

asumsi-asumsi dasar mengenai tabiat manusia dan kepatuhan institusional hal ini pada dasarnya merupakan pandangan kaum utopis. Kenisbian utopia adalah dicerminkan tidak hanya pada keadilan syurgawi, tetapi juga tidak realistiknya asumsi-asumsi mereka mengenai peluang untuk mengatur tabiat manusia. Di satu segi, kaum utopis terkenal dengan keyakinannya bahwa mereka dapat berbuat sejarah, tetapi disegi lain merupakan suatu keganjilan karena mereka tidak mampu memahami sejarah itu sendiri.

Dalam ilmu-ilmu perilaku, berbagai kegiatan telah dilakukan berdasarkan teori-teori asumptif. Misalnya teori motivasi dan teori defusi. Tokoh-tokoh peletak dasar teori asumptif ini, yaitu di kenal sebagai berikut; Madison, Weber, Briston, Laswell dan Selznick.

Dalam kenyataan, dapat kita lihat adanya kebanyakan administrator publik telah menjalankan asumsi-asumsi mengenai tabiat manusia dan kepatuhan institusional. Tetapi dikalangan ahli teori administrasi Negara, baru sebagian kecil yang memurnikan dan mengartikan dalil-dalil asumptif. Keberhasilan usaha-usaha untuk memperbaiki praktek administrasi, adalah ditentukan oleh kemampuan para ahli teori-teori ilmu-ilmu sosial dan perilaku dalam merumuskan secara konsisten dan terpusat citra mengenai pribadi manusia dan kapasitas institusional.

#### **d. Teori Instrumental**

Telah dijelaskan bahwa teori diskriptif adalah berkaitan dengan ‘apa’ dan ‘mengapa’, teori normatif berkenaan dengan ‘apa yang seharusnya’ dan ‘yang baik’, teori asumptif berhubungan dengan ‘pra-kondisi’ dan ‘kemungkinan-

kemungkinan', lain halnya dengan teori instrumental yang berkaitan dengan 'bagaimana' dan 'kapan'.

Teori instrumental merupakan pengejawantahan dari dalil 'jika kemudian'. Dengan dalil ini, maknanya dapat kita lihat dalam hal-hal sebagai berikut: jika sistem administrasi berjalan menurut sesuatu jalan karena sebab ini dan itu, jika desentralisasi akan memperbaiki penampilannya dalam mencapai Sesutu sasaran, jika manusia dan institusional dianggap penurut, kemudian: apakah teknik, alat dan waktunya yang diperlukan bagi suatu kemajuan,

Dalam beberapa hal, teori instrumental adalah diperlukan. Teori ini merupakan teori yang mensyaratkan perhitungan. Teori-teori yang diluar teori instrumental dikecam sebagai takabur.

## **C. Mazhab-mazhab Teori Administrasi Negara**

Mengenai mazhab teori administrasi Negara, dikalangan para ahli mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Misalnya, Sharma mengemukakan adanya enam mazhab teori administrasi, empiris, perilaku manusia, sistem sosial, matematika dan teori keputusan. Lain halnya dengan Gerald E. Caide yang mengemukakan ada delapan mazhab, yaitu; mazhab proses administrasi, empiris, perilaku manusia, analisis birokrasi, sistem sosial, pembuatan keputusan, matematik, dan integrasi. Dalam pembahasan ini akan dijelaskan mazhab-mazhab teori administrasi Negara yang dikemukakan oleh Gerald E. Caiden tersebut.

### **1. Mazhab Proses Administrasi**

Mazhab proses administrasi adalah bertujuan menganalisis aktivitas-aktivitas administrasi, dan berusaha untuk melakukan

identifikasi prinsip-prinsip yang operasional yang dapat dipergunakan untuk memperbaiki praktek administrasi.

Henry Fayol sebagai tokoh mazhab ini, ia adalah tokoh yang paling banyak memberikan sumbangan dalam mazhab ini, ia merumuskan fungsi-fungsi administrasi yang terdiri dari pengorganisasian, pengkoordinasian, pemberian komando, pengawasan dan prevoyne (campuran antara planning dan forecasting). Dengan pengalamannya, fayol memperkenalkan empat belas prinsip administrasi dan tujuh belas aturan adminstrasi, yang dapat digunakan sebagai pedoman bagi para administrator.

Pendekatan proses administrasi akan berusaha untuk meningkatkan kegiatannya untuk menghasilkan pemikiran manajemen yang lebih sempurna dan tepat. Secara eksklusif, mazhab ini melibatkan perhatiannya kepada anatomi organisasi formal. Adakalanya mazhab ini mampu menjelaskan kepada para administrator bagaimana mereka seharusnya mengorganisasikan.

Dalam hal ini, maka bagi para administrator disediakan adanya empat prinsip normative sebagai berikut:

- (1) Teori umum administrasi, yang mengaitkan semua organisasi dan administrasi, dengan faktor-faktor seperti status legal, sasaran, ukuran, komunikasi, dan variabel-variabel organisasi yang lain. Variabel-variabel ini merupakan instrument bagi elit birokratik untuk menggerakkan roda organisasi.
- (2) Teori umum administrasi Negara, yang membedakan organisasi publik dari organisasi privat, dan memperlakukan administrasi Negara sebagai hal yang berbeda dan terpisah dari lainnya, karena karakteristiknya sebagai organisasi publik.

- (3) Teori Fungsional administrasi Negara, yang berkonsentrasi pada pelaksanaan prinsip-prinsip yang membedakan fungsi khusus pemerintah atau jasa publik dari sektor lain. Misalnya adanya prinsip-prinsip administrasi kepolisian, administrasi pendidikan dan sebagainya. Prinsip-prinsip ini didasarkan adanya tuntutan abadi mengenai jasa dan pelayanan publik.
- (4) Teori proses administrasi Negara, yang membedakan proses administrasi Negara dari proses manajemen. Misalnya, adanya bidang studi dan aktivitas administrasi personalia publik, keuangan Negara, kontrak pemerintahan dan perbekalan Negara.

Mazhab ini tidak luput dari adanya kritik terutama yang menyangkut kualitas prinsip-prinsipnya. Tidak ada satu prinsip pun yang dapat diperlakukan secara umum, dan demikian abstrak prinsip-prinsipnya karena sedikitnya pengujian terhadap dalil dan asumsi yang mendasarinya. Pengamatan yang mendalam terhadap argumen-argumen mazhab proses administrasi, akan menunjukkan bahwa,

- (1) Diperlukan konsolidasi terhadap begitu banyak prinsip-prinsipnya,
- (2) Amat menonjolkan orientasi kedalam, dan
- (3) Begitu yakin akan besarnya peranan elite birokratik.

Dalam pandangan administrasi Negara, banyak hal dalam mazhab proses administrasi yang memerlukan kejelasan. Seperti dengan pertanyaan-pertanyaan berikut; bagaimanakah validitas prinsip tersebut dalam satu kerangka sistem politik, apakah masalah administrasi seacara murni, dapat diperlukan dalam pengertian proses, apakah disiplin harus memperhatikan keseluruhan pemecahan masalah praktis, dan apakah prinsip-



prinsip tersebut telah dihubungkan dengan perilaku dalam kenyataan hidup.

Adanya berbagai kritik terhadap mazhab proses administrasi, adalah mungkin disebabkan oleh kuatnya warna rasional, formal otorita, konformitas, dan ketergantungan. Namun demikian tidaklah dapat diingkari bahwa mazhab administrasi juga menunjukkan citra dominannya, yang mempunyai penekanan pada aspek intelektual.

## **2. Mazhab Empiris**

Mazhab empiris berkeyakinan bahwa prinsip-prinsip umum administrasi dapat diwujudkan dari studi terhadap praktek administrasi. Mazhab ini melakukan kegiatan yang berupa studi kasus. Akan tetapi bukanlah hanya sekedar idealisasi praktek-praktek nyata atau kontruksi hipotesis. Mazhab ini mempunyai relevansi yang kuat dengan administrasi Negara. Hal ini dapat dilihat dalam kenyataan bahwa lembaga-lembaga publik merupakan organisasi yang bersifat permanen dan stabil, yang mempunyai lingkungan yang tidak begitu banyak bedanya. Kalau lingkungan ini berubah, maka pengalaman masa lalu juga perlu diubah, atau bahkan ditinggalkan, agar dapat menggapai tuntutan dari lingkungan baru itu.

Mazhab empiris ini mempunyai sikap yang menolak terhadap dikhotomi politik-administrasi. Dengan tegas, mazhab ini menampilkan keengganannya untuk melakukan spekulasi, abstraksi, dan generalisasi, dan kurang ambisius.

## **3. Mazhab Perilaku Manusia**

Mazhab perilaku manusia melibatkan dirinya pada organisasi formal dan informal. Mazhab ini bertujuan untuk

menguraikan administrasi seperti adanya dan menerapkan penemuan ilmu-ilmu perilaku. Fenomena-fenomena yang dikesampingkan oleh mazhab-mazhab proses administrasi dan empiris, justru merupakan sasaran atau obyeknya. Fenomena-fenomena yang dimaksud adalah komunikasi, konflik, motivasi, kepemimpinan, status dan interaksi sosial.

Apa yang disuarakan oleh mazhab perilaku adalah bercorak normatif, dalam pengertian demokrasi kemanusiaan. Dengan demikian mazhab ini boleh dikata tidak banyak mempunyai dampak terhadap administrasi Negara.

#### **4. Mazhab Analitik Birokratik**

Mazhab analitik birokratik adalah didasarkan atas konsep birokrasi Weber, yang perhatiannya dipusatkan pada persoalan bagaimana seharusnya melakukan perorganisasian sosial. Soal ini mengingatkan kita pada kepada peristiwa historis selama abad kedelapan belas, yang menghantarkan kepada suatu kesimpulan bahwa birokrasi itu merupakan manifestasi sosiologi dari proses rasionalisasi.

Model ideal birokrasi Weber haruslah difahami sebagai suatu konstruksi konseptual. Bagi Weber sendiri birokrasi merupakan sistem kontrol yang didasarkan atas aturan-aturan rasional, yang pada gilirannya akan menentukan struktur dan proses organisasi, sesuai dengan kompetensi teknis standard efisiensi. Perkembangan selanjutnya, seperti adanya pemikiran untuk mengurangi idealisme Weber. Pemikiran-pemikiran tersebut diungkapkan dalam berbagai buku, bahwa karakteristik birokrasi adalah serba tingginya tingkat spesialisasi, struktur otorita hirarkis, hubungan impersonal, sistem pengangkatan dan promosi pegawai berdasarkan pada jasa dan prestasi, dan

manajemen organisasi.

Pada saat ini, analisis birokrasi pada umumnya dipusatkan pada aspek fungsional dan disfungsional administrasi birokratik, perilaku birokrat, lingkungan kultur birokrasi, kekuasaan birokratik, penyimpangan tujuan, kategori-kategori birokrasi, dan birokratisasi kultur administrasi.

Kalau kita perhatikan, maka sebahagian besar inovasi mengenai organisasi sekarang ini ditunjukkan pada organisasi-organisasi publik, termasuk studi klasik dari Herbert Simon, Philip Selznic, Peter Drucker, Peter Blau, Shmuel Eisentstand dan Michael Crozier, serta Northcotte Parkinson, Lawrence Petor dan Peter Townsend.

## **5. Mazhab Sistem Sosial**

Walaupun birokrasi dalam kehidupan masyarakat modern sangat menonjol, namun haruslah dipahami bahwa birokrasi hanyalah salah satu bentuk organisasi. Dan tidak semua organisasi adalah birokratik. Organisasi pada dasarnya merupakan suatu sistem yang didalamnya terdapat beberapa sub sistem atau komponen yang saling berinteraksi. Organisasi sebagai sistem, pertama kali diajukan oleh Chaster Barnard. Ia telah melakukan identifikasi dan alaborasi mengenai hakekat organisasi sebagai satu sistem sosial, disamping itu juga telah menguraikan mengapa dan bagaimana bagian-bagian organisasi berinteraksi dan faktor-faktor apa sebagai penyebab organisasi bekerja dan dapat service.

Berdasarkan kacamata administrasi Negara, terlihat hanya sedikit ahli teori sistem yang mencurahkan perhatiannya pada administrasi Negara. Namun demikian, hal ini tidaklah mengurangi arti peranan mereka dalam memberikan perspektif

yang lebih luas mengenai administrasi Negara. Penjelasan mereka mengenai orientasi ke dalam dari pada administrator publik mempunyai makna tersendiri dalam studi administrasi Negara. Dengan demikian mazhab sistem sosial telah memperluas pemahaman mengenai hubungan administrasi Negara dengan masyarakat. Secara khusus, mazhab ini sangat berpengaruh dalam studi perbandingan administrasi Negara.

## 6. Mazhab Pengambilan Keputusan

Chester Barnad telah mencatat bahwa organisasi merupakan sistem pembuatan keputusan. Tindakan yang akan dilakukan oleh organisasi senantiasa didasarkan atas perhitungan yang teliti. Olehnya itu dikatakan bahwa fungsi terpenting dari pada eksekutif adalah pembuatan keputusan. Berkenaan dengan pendapat Herbert Simon, teori administrasi Negara seharusnya berkaitan dengan proses-proses pembuatan keputusan. Teori umum administrasi harus pula memperbincangkan prinsip-prinsip organisasi yang akan menjamin pembuatan keputusan yang benar. Ketika Simon mengutarakan pendapatnya bahwa keputusan yang tepat sama pentingnya dengan cara kerja yang benar, tidak pernah memberikan kesan para administrator publik. Pada tahun 1960-an keadaan ini mengalami perubahan, dimana buah fikiran Simon dijadikan sebagai satu kebutuhan, karena administrator publik harus bergulat dengan masalah kebijakan, disain kontrol dan kompleksitas persoalan-persoalan diabad modern ini. Bersamaan dengan itu orang terus mengembangkan 'policy sciences', 'Public chice theory', 'management sciences', 'forecasting' dan 'futurizing'.

Mengenai model pembuatan keputusan, oleh sebagian peneliti menghubungkannya dengan studi kebijakan publik

dan teori pemilihan kebijakan publik, sedang sebagian peneliti yang lain mengaitkannya dengan penganggaran dan akuntansi, evaluasi program, dan ukuran produktivitas.

## 7. **Mazhab Matematika**

Model-model matematik sangat berharga dalam meramalkan hasil yang dibawah kondisi yang tidak menentu. Sekarang ini dapat kita lihat adanya banyak organisasi publik yang telah melaksanakan bentuk-bentuk simulasi ini.

Model matematik ini bertujuan, antara lain untuk meramalkan penerimaan dan pengeluaran, merencanakan dan melaksanakan pekerjaan-pekerjaan umum yang benar, pemeliharaan prosespenyediaan barang, dan untuk melokalisasi hasil-hasil yang berifat spesifik.

Model-model matematik yang dapat diterapkan dalam administrasi Negara meliputi; linear programming, game theory, monte carlo methods, queuing theory dan dynamic programming. Dengan menerapkan model-model ini, dapat menghindarkan pada administrator dari pekerjaan coba-coba dan asal-asalan saja.

Para pendukung teori ini, berkeyakinan bahwa administrasi Negara adalah suatu proses logis, sehingga dapat dinyatakan sebagai simbol dan hubungan-hubungan matematik.

Tentunya pikira seperti ini tidaklah sepenuhnya benar, administrasi bukanlah suatu proses yang seharusnya bisa atau merupakan hal-hal yang matematik sifatnya. Akan tetapi lebih tepat kalau kita katakan bahwa matematik merupakan satu hal yang berdaya guna bagi para administrator, khususnya bila ia melakukan aktivitas perencanaan, pembuatan keputusan, kontrol manajemen, dan pengumpulan data, khususnya yang sifatnya data-data luantitatif.

## 8. Mazhab Integrasi

Telah dilakukan berbagai usaha untuk menyederhanakan teori-teori administrasi, yang hasilnya adalah menggabungkan berbagai teori tersebut kedalam salah satu mazhab berikut ini:

- (1) Mazhab reduksi proses administrasi.
- (2) Mazhab sistem hilostik administrasi.

Mazhab pertama, adalah meliputi mazhab empiris, pembuatan keputusan dan matematika, yang memfokuska dari pada unsure-unsur aktivitas administrasi.

Mazhab kedua, adalah akan mewadahi mazhab proses administrasi, perilaku manusia, analisis birokratik dan integrasi yang bertujuan untuk menuju konteks aktivitas administrasi.

Namun dengan adanya pengelompokan tersebut dirasakan tidak begitu memuaskan. Maka muncullah teori integrasi yang akan mengkonsolidasi kedua kelompok mazhab tersebut.

Strategi pertama yang dilakukan adalah dengan menggabungkan dan mengkonsolidasi pemikiran-pemikiran yang terkandung didalam mazhab-mazhab tersebut dengan menciptakan definisi buku, rujukan silang, indeks dan dalil-dalil pokok. Dalam kerangka ini James March dan Herbert Simon menerbitkan organization pada tahun 1958, yang kemudian dilanjutkan sendiri oleh March dengan bukunya *The Handbook Of Organizations*, yang dipublikasikan tahun 1965.

Strategi kedua ditampilkan sebagai akibat kelemahan yang melekat pada strategi pertama. Strategi kedua berkeinginan untuk meleburkan semua mazhab menjadi satu teori yang tertinggi. Ambisi ini dengan mudahnya tertangkap dari bahasan pertama yang ditampilkan dalam majalah para ahli administrasi Amerika Serikat, yaitu *Administrative Science Quarterly*. Demikian pula

yang dilakukan oleh Bertram Gross yang menulis buku *The Managing of Organization* tahun 1964. Reaksi yang diberikan terhadap ambisi itu berapa kurangnya minat para ahli untuk menerima adanya satu kerangka yang dapat diperlukan secara umum. Misalnya, teori sistem umum yang meliputi setiap hal. Tetapi soalnya sekarang adalah apakah hal itu ada relevansinya? Hal ini tergantung pada lingkungannya. Dalam kasus demikian, maka teori kontingensi jauh lebih tepat dari pada teori sistem. Kalau kita setuju tentang integrasi semua mazhab, maka buku-buku administrasi persis seperti buku-buku masak-memasak, dimana pembacanya dengan enak dapat memperbandingkan resep-resep yang ditulis, dan kemudian memilih salah satu yang dianggapnya paling baik. Buku-buku yang memuat resep-resep administrasi antara lain: buah karya Dwight Waldo 'Designing and Managing and Innovative Efficient, Humare, Adaptive Organization: A System, Structural, Bahavioral, Enviromental and Contingency Approach.'

## **BAGIAN KEEMPAT ADMINISTRASI NEGARA DAN PUBLIC POLICY**

Dimensi pertama yang menjadi pokok perhatian administrasi Negara ialah: ‘publik policy’. Bidang ini amat penting artinya bagi administrasi Negara. Karena dengan public policy dapat menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintahan dan dapat menentukan arah umum yang harus ditempuh dalam rangka mengatasi atau memecahkan masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Proses pembentukan masalah pemerintahan, pemecahannya, penentuan kebijaksanaan adalah gambaran pengertian dari pada public policy itu.

### **A. Pengertian Public Policy**

Mengenai atau definisi Public Policy, secara jujur haruslah diakui bahwa sungguh sangat sukar, bahkan oleh beberapa ahli teori administrasi Negara cenderung menghiraukannya. Akan tetapi hanya perhatian lebih banyak diarahkan kepada asensi yang terkandung dalam pengertian ‘Public Policy’. Namun demikian, beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli administrasi Negara yang dapat memberikan gambaran awal tentang Public Policy. Adakalanya istilah



Public Policy diterjemahkan dalam bahasa Indonesia ‘kebijaksanaan pemerintah’ oleh Thomas R. Dye, merumuskan Public Policy ini sebagai ‘pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak’. Selain itu David Easton dalam bukunya ‘The Political Sistem’ memberikan definisi public policy sebagai ‘pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat secara keseluruhan’. Definisi Easton ini pada dasarnya menyarankan adanya sifat otoritatif dalam proses alokasi. Akan tetapi dalam kenyataannya hanya pemerintah sajalah yang bertindak secara otoritatif kepada seluruh masyarakat; apapun dipilihnya (pemerintah), bertindak atau tidak bertindak adalah terwujud dalam alokasi nilai.

Sedangkan oleh Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam bukunya ‘Power and society’ menekankan bahwa yang dimaksud dengan ‘policy’ adalah ‘proyek’, nilai dan praktek’. Hal ini mempunyai kesamaan dengan pendapat Laswell dan Kaplan, Carl Friendrich yang mengingatkan pentingnya konsepsi policy memiliki saran, tujuan dan obyek yang jelas.

Hal yang menarik dari penpat Laswell, Kaplan dan Friendrich, yakni adanya sikap aktif dan pasif. Kedua sikap ini harus dianggap sebagai pencerminan konsep dan kebijaksanaan yang jelas. Sikap aktif adalah menunjukkan bahwa pemerintah melakukan suatu tindakan; misalnya mengeluarkan larangan mengenai buku-buku yang menganut paham ‘Marxis’. Dalam hal ini sasaran, tujuan dan obyeknya secara spesifik dan jelas. Sedangkan dalam sikap pasif, ditunjukkan oleh tidak adanya tindakan pemerintah terhadap sesuatu masalah sosial; misalnya apabila pemerintah tidak mau mengambil tindakan terhadap pengedaran kaset video yang tidak sesuai dengan nilai-nilai susila masyarakat yang berupa gambar-gambar cabul dan sebagainya. Juga dalam hal ini sasaran, tujuan dan obyeknya harus jelas.

Public policy adalah meliputi hamper semua aspek/bidang

kehidupan manusia. Public policy nampak jelas dalam hal penyelesaian konflik, pemberian tanda penghargaan kepada anggota masyarakat, pemungutan pajak, pengaturan perkawinan, dan lain-lain sebagainya.

Thomas. R. Dye menegaskan bahwa public policy mempunyai empat sifat yaitu masing-masing; regulatif organisasional; distributif dan ekstraktif. sangat luas. Selain dari pada itu, public policy juga menyangkut hal-hal yang pokok bagi Negara, seperti misalnya; pertahanan keamanan, pendidikan, penyediaan bahan pangan, pembangunan ekonomi, pengendalian moneter dan inflasi, perumahan, pengembangan sistem politik, pembangunan kota daerah.

## **B. Ruang Lingkup Study Publik Policy**

Seperti yang dirumuskan oleh Gerald E. Caiden, yang telah direvisi oleh Miftah Thoha dalam bukunya ‘Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara’, ruang lingkup studi public policy yaitu meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Adanya partisipasi masyarakat (*public participation*)
2. Adanya kerangka kerja (*policy frame work*)
3. Adanya strategi-strategi policy (*policy strategy*)
4. Adanya kejelasan tentang kepentingan rakyat (*public interest*)
5. Adanya pelembagaan lebih lanjut dan kemampuan public policy
6. Adanya isi policy dan evaluasinya.

### **a. Public Partisipation**

Ruang lingkup publik policy yang pertama yakni membangkitkan partisipasi masyarakat untuk bersama-sama

memikirkan cara-cara yang baik untuk mengatasi persoalan-persoalan masyarakat.

Dalam masyarakat modern, demokratis dan yang kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat, adalah partisipasi dari rakyat (masyarakat) sangat penting sekali dalam urusan publik policy. Tanpa adanya partisipasi masyarakat dan rakyat banyak, maka publik policy kurang bermakna. Itulah sebabnya partisipasi merupakan lingkup kajian dalam publik policy.

Partisipasi dalam publik policy merupakan aktivitas yang dilakukan oleh warga Negara, baik secara pribadi ataupun berkelompok yang direncanakan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan pemerintah.

Partisipasi dapat dilakukan baik terorganisasi atau spontanitas, baik terus menerus ataupun sporadis, baik secara damai ataupun kekerasan, baik legal maupun tidak legal, baik dilakukan secara tidak efektif ataupun efektif.

Dari sekian banyak macam partisipasi seperti itu, hanya partisipasi yang mencoba untuk mendukung kebijaksanaan dengan cara terorganisir yang dapat berhasil dan efektif.

Partisipasi adakalanya dilakukan secara mandiri dan adakalanya dilakukan dengan mobilisasi. Partisipasi mandiri, adalah suatu usaha peran serta yang dilakukan sendiri oleh pelakunya untuk mempengaruhi policy yang akan dibuat. Hal ini dapat dilakukan oleh rakyat dengan inisiatif sendiri mengajukan usul kepada pemerintah ataukah dengan mengirim delegasi, menulis di mass media, surat kabar, kampanye, pengajian dan sebagainya. Sedangkan Partisipasi Mobilisasi, adalah keikutsertaan rakyat dalam berperan serta untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah dengan cara dimobilisasikan oleh orang lain.

Misalnya; keikutsertaan para ulama berperan serta dalam proses pelebagaan program Keluarga Berencana, para ulama tersebut dimobilisasikan oleh pihak pemerintah.

Itulah banyak cara yang dilakukan untuk berpartisipasi dalam mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, dengan adanya kesempatan partisipasi, maka publik policy akan menunjukkan esensinya dan keputusan-keputusan kebijaksanaan yang diambil akan mantap karena banyaknya dukungan informasi yang masuk.

#### **b. Policy Frame Work**

Kerangka kerja yang dimaksudkan adalah diharapkan dapat memberikan batas kajian yang dilakukan oleh Publik policy. Kerangka ini diharapkan sebagai pola untuk menkonstruksikan faktor-faktor potensial dalam proses pembuatan policy (decision maker). Kerangka kerja public policy dibentuk oleh faktor-faktor sebagai berikut:

- Tujuan, apa yang ingin dicapai dari policy yang akan dibuat,
- Nilai-nilai, nilai-nilai apa dan bagaimana nilai-nilai itu dapat dipertimbangkan dalam public policy.
- Sumber-sumber, sumber-sumber apakah yang tersedia dan dapat dimanfaatkan untuk mendukung policy.
- Personil, siapakah yang terlibat sebagai pelaku-pelaku public policy dan apakah mereka mampu melaksanakannya.
- Faktor lingkungan, apakah lingkungan yang mempengaruhi policy yang akan dibuat, mendukung, menolak atau pasif.
- Strategy, bagaimana strategi yang semestinya dijalankan didalam membuat, melaksanakan dan mengevaluasi public policy.
- Waktu, dan faktor-faktor lainnya juga merupakan faktor-

faktor yang dapat dimasukkan dan menjadi pertimbangan dalam kerangka kerja policy.

Dengan kerangka kerja seperti ini, adalah menjadi salah satu siklus (siklist) yang sebagai dasar pengujian secara empiris, membangun kerangka teori, dan memperlakukan masa berlakunya (validation). Selain itu dapat menempatkan diri pembuat policy lebih baik dari pada dalam keadaan untuk mencapai keadaan kacau tanpa adanya batas-batas yang jelas (unknown territory).

### c. **Policy Strategy**

Suatu masalah sosial yang tampil atas permukaan public policy tidak lagi dipandang hanya berasal dari satu bidang kajian saja. Masalah tersebut saling kait mengait dengan bidang lainnya. Oleh karena itu pembuat kebijaksanaan (Decision maker) sebelum menetapkan strategis yang akurat, maka ia harus secara jeli dan mampu mengamati masalah-masalah itu, dan mempertanyakan hal-hal sebagai berikut:

- Apakah yang menjadi persoalan sebenarnya, sehingga darinya patut dibuat policynya.
- Bagaimanakah persoalan dan kemungkinan pemecahannya berkaitan dengan persoalan dan pemecahannya nanti.
- Apakah ada kepentingan-kepentingan gabungan yang bakal merasa puas karena terpenuhi dengan adanya policy tersebut.
- Hal-hal manakah yang dapat mewujudkan kepentingan-kepentingan masyarakat banyak?
- Sampai berapa jauhkah kompromi dimungkinkan untuk menjamin adanya keterbukaan pilihan-pilihan di masa depan atau memperhitungkan masa lalu dengan mengharapkan masa depan lebih cerah.

Pertanyaan-pertanyaan seperti tersebut diatas dipertimbangkan secermat mungkin untuk menetapkan strategi yang patut bagi public policy.

**d. Public Interest**

Teori public interest dalam suatu sistem demokrasi tidaklah hanya merupakan ihtiar dari kepentingan-kepentingan pribadi dan melibatkan kepentingan-kepentingan orang lain. Karena orang lain simpati. Akan tetapi public interest lebih merupakan suatu obyek kepentingan yang setiap orang merasa member andil bersama-sama dengan orang lain dalam suatu Negara tertentu. Singkatnya, bahwa public interest itu hendaknya dirumuskan dengan memasukkan baik kepentingan-kepentingan pribadi dan kepentingan-kepentingan masyarakat umu dan juga hendaknya memberikan keseimbangan pada kepentingan pribadi yang terorganisasikan sebelum hal tersebut diputuskan sebagai kebijaksanaan pemerintah.

Unsur lain yang perlu dipertimbangkan dalam pengertian umum (public interest) ialah adanya kegiatan kerjasama. Kegiatan ini perlu dipertimbangkan karena kegiatan menunjukkan adanya masyarakat (community). Maka jelaslah bahwa teori kepentingan masyarakat (public interest) yang demokratis walaupun tidak seluruhnya sama, adalah sama dengan teori demokrasi.

**e. Pelembagaan Kemampuan Public Policy**

Beberapa studi yang dilakukan dibidang public policy, pernah menyatakan bahwa struktur lembaga-lembaga yang telah ada, tidak mampu mengatasi persoalan-persoalan kontemporer yang timbul dan tidak mampu mengatasi halangan-halangan konstitusional untuk mendapatkan policy yang lebih baik.

Hasil studi tersebut memandang perlu adanya suatu lembaga riset policy yang bersifat independent, yang diharapkan mampu menggali implikasi jangka panjang dari sesuatu policy dengan cara menggambarkan pernyataan-pernyataan gambaran masa depan yang realistic, menciptakan unit-unit baru pembuat kebijaksanaan, merancang kembali organisasi yang mencapai program dan persoalan-persoalan pokok, penilaian dan evaluasi dari kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ada, perencanaan kebijaksanaan, sistem anggaran yang inivatif dan sistem sensorsif yang agak retak, dan lain sebagainya.

Dengan lembaga demikian sangat dibutuhkan untuk menutup kesenjangan antara teori dan praktek. Selain itu dapat pula dipergunakan sebagai reservoir untuk melatih analisis-analisis kebijaksanaan yang nantinya mampu merencanakan dan mengevaluasi policy, proses dan teknik pembuatan kebijaksanaan, dan kebutuhan-kebutuhan policy pada masyarakat.

#### **f. Isi Policy Dan Evaluasinya**

Pada awalnya studi public policy mempunyai isi, antara lain:

- Penelitian mengenai permainan kekuasaan.
- Partisipasi-partisipasi dalam public policy.
- Pelaku-pelaku pembuat kebijaksanaan yang menjelaskan variabel-variabel policy.

Namun pada akhirnya/sekarang ini isi public policy banyak mengamati tentang hal-hal sebagai berikut:

- Pelaku-pelaku public policy.
- Hubungan-hubungan diantara mereka.
- Strategi-strategi policy.
- Hasil-hasil yang dapat mempengaruhi sistem sosial dan tujuan-tujuan yang akan dicapai.

Namun demikian halnya, baik isi public policy dahulu maupun yang sekarang, telah memberikan andilnya dalam menciptakan proses pembuatan ‘publik policy’ dan kebijaksanaan pemerintah yang lebih baik.

## **C. Model-Model Dalam Proses Pembuatan Publik Policy**

Berbagai model yang dapat dipergunakan untuk menjelaskan seluk beluk proses pembuatan policy. Oleh Thomas Dye, mengajukan adanya enam model analitik sebagai berikut:

- (1) Model Sistem
- (2) Model Elit
- (3) Model Kelompok
- (4) Model Rasional
- (5) Model Inkrementalis
- (6) Model Institusional.

Dan salah satu model analitik yang dikemukakan oleh Charles O. Janes yang disebut sebagai ‘Model Proses’.

### **1. Model Sistem**

Model sistem ini berusaha menggambarkan Publik Policy sebagai suatu hasil (output) dari satu sistem politik, yang merupakan alokasi nilai-nilai otoritatif dari satu sistem, dan alokasi-alokasi ini dinyatakan sebagai public policy.

Nilai model sistem bagi public policy adalah ditentukan oleh pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- a) Apakah dimensi-dimensi lingkungan yang menggerakkan tuntutan terhadap sistem politik?
- b) Apakah karakteristik sistem politik yang memungkinkan



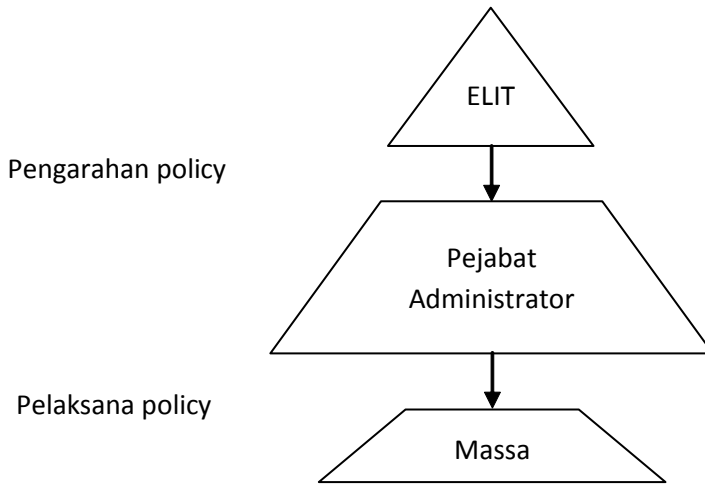
transformasi tuntutan ke dalam kebijaksanaan publik dan memeliharanya untuk jangka waktu yang panjang?

- c) Bagaimana masukan-masukan dari lingkungan (environmental inputs) mempengaruhi karakteristik sistem politik?
- d) Bagaimanakah karakteristik sistem politik dapat mempengaruhi isi public policy?
- e) Bagaimanakah caranya masukan-masukan lingkungan mempengaruhi isi kebijaksanaan publik?
- f) Bagaimanakah caranya melalui umpan balik (feedback), public policy mempengaruhi lingkungan dan karakter sistem politik?

## 2. Model Massa Eli

Public policy dalam model ini merupakan frekwensi dari nilai-nilai elit yang berkuasa. Teori model elit ini menyatakan bahwa rakyat dalam hubungannya dengan public policy adalah bersikap apatis dan kekurangan informasi, sebaliknya kelompok elitlah yang lebih banyak, sering dan mempertajam pendapat umum. Pejabat-pejabat pemerintah, administrator-administrator dan birokrat hanyalah sebagai pelaksana public policy yang telah ditentukan oleh kelompok elit tersebut.

Jika digambarkan jelas bagi kita, bahwa policy mengalir dari kelompok elit ke massa melalui administrator atau dengan kata lain bukan sebaliknya bersal dari tuntutan-tuntutan masyarakat. Untuk lebih jelasnya lihat gambar berikut.



### 3. Model Kelompok

Model ini beranjak dari teori dengan dalil bahwa interaksi antara kelompok-kelompok, merupakan titik sebrtal kenyataan politik dan public policy. Kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu-individu dan pemerintah.

Politik adalah arena perjuangan kelompok untuk memenangkan public policy. Tugas sistem kelompok adalah untuk mengelola konflik kelompok, tindakan yang dilakukannya yakni berupa:

- (a) Menentukan aturan permainan dalam perjuangan kelompok,
- (b) Mengatur kompromi dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan,
- (c) Meleburkan konfromi-konfromi kedalam bentuk public policy,
- (d) Memperkuat konfromi-konfromi ini.

#### 4. Model Rasionalis

Faham rasionalis menyatakan bahwa policy (kebijaksanaan) merupakan suatu pencapaian tujuan secara efisien. Suatu policy yang rasional adalah merupakan suatu rancangan untuk memaksimalkan 'Hasil Nilai Bersih' (net value achievement), atau pencapaian nilai. Kita dapat menyatakan suatu kebijaksanaan adalah rasional, jika kebijaksanaan ini saling efisien. Pengertian efisien hendaknya jangan dicerna dalam pengertian rupiah dan sen. Sebaliknya ide mengenai efisiensi lebih melibatkan kalkulasi semua pengorbanan sosial, politik dan ekonomi yang terjadi selama proses kebijaksanaan publik. Jadi bukan hanya semata mata atas dasar ukuran kuantitatif belaka.

Olehnya itu untuk terwujudnya suatu policy yang rasional, maka pembuat policy harus:

- (a) Mengetahui semua frekuensi nilai-nilai dalam masyarakat dan tekanan kecenderungannya.
- (b) Mengetahui semua pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif policy yang tersedia.
- (c) Mengetahui semua konsekwensi-konsekwensi dari setiap alternatif policy.
- (d) Memperhitungkan ratio yang dicapai bagi setiap nilai-nilai sosial yang dikorbankan pada setiap alternatif policy.
- (e) Memilih alternatif policy yang paling efisien.

Untuk lebih jelasnya, model rasionalitas suatu Sistem Pengambilan.

#### 5. Model Inkrementalis

Model ini memandang public policy sebagai kelanjuta aktivitas pemerintah yang lahir dengan modifikasi-modifikasi yang bersifat inkremental.

Ahli ilmu politik Charles E. Lindblom yang pertama kali mengemukakan model inkremental adalah sebagai kritik terhadap model pembuatan keputusan-keputusan yang tradisional-trasional.

Menurut Lindblom, pembuatan keputusan tidak pernah melakukan evaluasi tahunan. Model inkremental menunjukkan ketidak praktisan pembuatan kebijaksanaan dengan pendekatan rasional komprehensif. Sebagai gantinya ia menjanjikan pembahasan proses pembuatan keputusan secara lebih konservatif. Inkrementalisme memang konservatif. Sifat ini nampak menonjol terutama dalam pandangan mengenai program kebijaksanaan, dan pengeluaran yang ada. Ketiganya ini dianggap sebagai dasar. Sedangkan perhatiannya dicurahkan pada program, kebijaksanaan baru serta modifikasi program yang berjalan. Pada umumnya, para pembuat kebijaksanaan menerima legitimasi program yang telah ditetapkan dan secara diam-diam setuju untuk meneruskan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang terdahulu.

## **6. Model Institusional**

Hubungan antara publik policy dan lembaga-lembaga pemerintah adalah amat erat. Seringkali dikatakan, suatu policy tidak akan menjadi publik policy sampai ia diangkat, dilaksanakan dan diperkuat oleh lembaga-lembaga pemerintah.

Lembaga-lembaga pemerintah memberikan kebijaksanaan publik dalam tiga karakteristik yang berbeda:

- (1) Pemerintah memberikan legitimasi pada kebijaksanaan,
- (2) Kebijaksanaan pemerintah meletakkan aspek universalitas,
- (3) Pemerintah yang memegang monopoli untuk melaksanakan kehendaknya kepada masyarakat.

Secara tradisional, pendekatan institusional tidak begitu banyak memperhatikan hubungan antara struktur lembaga-lembaga pemerintah dan isi publik policy. Sedangkan yang ditonjolkan dalam studi institusional adalah mengenai lembaga-lembaga pemerintah yang spesifik, seperti struktur organisasi, tugas dan fungsi. Tetapi ini dilakukannya tanpa pembahasan sistematis mengenai dampak karakter kelembagaan terhadap hasil (output) policy. Kadang kala publik policy diuraikan, tetapi sangat jarang dianalisis.

Menurut Robert Presthus, ada empat pendekatan yang dipergunakan dalam menganalisis publik policy yaitu:

- (1) Dengan melakukan pendekatan/studi kebijaksanaan sebagai satu proses hasil (output) dalam sistem rasional
- (2) Dengan melakukan pendekatan studi kasus
- (3) Dengan menggunakan strategi inkrementalis terpisah,
- (4) Dengan melakukan studi kebijaksanaan sebagai satu variabel independent dalam proses kebijaksanaan.

## 7. Model Proses

Model ini menekankan bahwa policy adalah sebagai suatu kegiatan politik. Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan aktif yang dilakukan dalam menghasilkan publik policy.

Para ahli politik telah mencoba untuk mengelompokkan berbagai dengan hubungannya publik policy, sebagai hasilnya adalah serangkaian proses policy yang biasanya melalui tahapan-tahapan sebagai berikut:

- (a) Identifikasi persoalan-persoalan
- (b) Perumusan usul-usul policy
- (c) Pengesahan policy
- (d) Pelaksanaan policy
- (e) Evaluasi policy.

## **BAGIAN KELIMA PELAKU ORGANISASI DALAM ADMINISTRASI NEGARA**

Disiplin administrasi Negara mengarah dan mempunyai pusat penelahan tentang organisasi. Teori organisasi merupakan teori yang membicarakan perilaku manusia mulai manusia dari dalam kelompok suku ke manusia dalam pemerintahan. Dan teori administrasi yang merupakan suatu teori yang mendasar pada perilaku manusia di dalam kelompok-kelompok kerja, banyak dijadikan dasar dari teori administarasi Negara.

### **A. Pengertian Organisasi**

Pandangan klasik tentang organisasi dinyatakan oleh Max Weber dengan mendemonstrasikan pendapatnya mengenai birokrasi. Weber membedakan kelompok kerja dengan organisasi kemasyarakatan. Menurutnya kelompok kerja sama merupakan suatu tata hubungan sosial yang dihubungkan dan dibatasi oleh aturan-aturan, aturan-aturan ini adalah hal yang memungkinkan dapat memaksa seseorang untuk melakukan kerja dan fungsinya, baik dilakukan oleh pimpinan maupun oleh para pegawai administrasi/bawahan lainnya.

Aspek dari pengertian yang dikemukakan oleh Weber tersebut ialah bahwa suatu organisasi atau kelompok kerja sama mempunyai unsur-unsur properties sebagai berikut:

- (1) Organisasi merupakan tata hubungan sosial
- (2) Organisasi mempunyai batasan-batasan tertentu (boundaries). Hubungan interaksi antar-individu bukan atas dasar kemauan sendiri, akan tetapi dibatasi oleh peraturan-peraturan tertentu.
- (3) Organisasi merupakan suatu kumpulan tata aturan, yang erat membedakan satu organisasi dengan kelompok-kelompok kemasyarakatan.
- (4) Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur yang didalamnya berisi wewenang, tanggung jawab dan pembagian kerja untuk menjalankan sesuatu fungsi tertentu.
- (5) Organisasi jika dilihat dari sifat kerjasama, mempunyai corak kerja sama yang bersifat assosiatif dan bukan bekerjasama yang communal atau kerjasama dalam keluarga.

Konsepsi organisasi sebagai kolektivitas, dikemukakan oleh Richard Scott. Menurutnya organisasi itu diciptakan sebagai suatu kolektivitas yang sengaja dibentuk untuk mencapai tujuan khusus tertentu yang sedikit banyak didasarkan pada asas kelangsungan. Organisasi yang bagaimanapun adanya, mempunyai gambaran prospek yang jelas, dan berbeda dari sekedar kekhususan tujuan atau kelangsungan aktivitas. Perbedaan gambaran itu meliputi hal-hal sebagai berikut:

- (a) Adanya batas-batas yang jelas
- (b) Adanya aturan-aturan yang normatif
- (c) Adanya jenjang otorita

- (d) Adanya suatu sistem komunikasi
- (e) Adanya suatu sistem insentif yang mampu mendorong berbagai tipe partisipasi dalam usaha bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Lain halnya dengan Blake dan Mouten, menguraikan pengertian organisasi dengan memperkenalkan adanya tujuh unsur yang melekat pada organisasi, yaitu masing-masing:

- (1) Organisasi senantiasa mempunyai ‘tujuan’,
- (2) Organisasi mempunyai ‘Kerangka’ (Strukture),
- (3) Organisasi mempunyai ‘sumber keuangan’,
- (4) Organisasi mempunyai ‘cara’ yang memberikan kecakapan bagi anggotanya untuk melaksanakan kerja mencapai tujuan tersebut, (know-how),
- (5) Didalam organisasi terdapat proses ‘interasi hubungan kerjasama’ antara orang-orang yang bekerjasama mencapai tujuan tersebut,
- (6) Organisasi mempunyai ‘pola kebudayaan’ sebagai dasar cara hidupnya,
- (7) Organisasi mempunyai ‘hasil-hasil’ yang diinginkan dicapai.

Berdasarkan pendapat atau konsepsi seperti tersebut diatas, maka organisasi dapat dirumuskan sebagai kolektivitas orang-orang yang bekerjasama secara sadar dan sengaja untuk mencapai tujuan tertentu. Kolektivitas tersebut berstruktur, terbatas dan beridentitas yang dapat dibedakan dengan kolektivitas-kolektivitas lainnya.

Konsep organisasi yang mencoba menarik suatu kesimpulan bahwa konsep tertentu termasuk tradisional atau modern dengan mempergunakan metafora-Seorang sarjana didalam pendapat-pendapat seringkali mempergunakan perumpamaan-perumpamaan tertentu. Dan perumpamaan-perumpamaan ini selalu didasarkan atas



istilah-istilah yang berbeda satu sama lain.

Paradigma organisasi dapat dikelompokkan atas dua kelompok yang berbeda satu sama lain, yaitu masing-masing: kelompok yang menganggap organisasi sebagai mesin dan kelompok yang menganggap organisasi sebagai suatu ‘organism’.

## **B. Organisasi Sebagai Mesin:**

Konsep paradigma menurut Kuhn adalah suatu tatanan berharga yang disetujui, tidak dipertanyakan hampir sepanjang waktu, dan percaya bahwa bisa digunakan bersama-sama antara ahli riset dengan praktisi dalam suatu disiplin.

Konsep organisasi yang mencoba menarik suatu kesimpulan bahwa konsep tertentu termasuk tradisional atau modern dengan mempergunakan metapora-metapora (metaphors) peristilahan tertentu dinamakan paradigma organisasi. Seorang sarjana didalam pendapat-pendapat seringkali mempergunakan perumpamaan-perumpamaan tertentu. Dan perumpamaan-perumpamaan ini selalu didasarkan atas istilah-istilah yang berbeda satu sama lain.

Paradigma organisasi dapat dikelompokkan atas dua kelompok yang berbeda satu sama lain, yaitu masing-masing: kelompok yang menganggap organisasi sebagai mesin dan kelompok yang menganggap organisasi sebagai suatu ‘organisasi’

### **1. Organisasi sebagai mesin**

Kelompok paradigma yang pertama ini menganggap bahwa organisasi sebagai suatu mesin yang bekerja dengan suatu keteraturan dan ke-ajekan tertentu, yang menekankan adanya suatu tingkat produktivitas tertentu, yang ingin mencapai taraf efisiensi tertentu dan yang dikendalikan oleh suatu legitimasi

otoritas pimpinan.

Premis dasar dari paradigma ini berpijak pada penahanan bahwa organisasi sebagai kelompok manusia ekonomi yang rasional. Oleh sebab itu lewat suatu pembagian kerja spesialisasi, dan hubungan kerja hierarchies, maka usaha pencapaian tujuan bersama akan dapat dicapai secara efisien dan efektif.

Dengan demikian pemahaman organisasi dari paradigma ini menekankan adanya peningkatan efisiensi lewat pengerangkaan (strukturing) dan pengendalian (controlling) dari partisipasi manusia. Paradigma ini menduga terhadap orang-orang, bahwa mereka dapat dimotivasi dengan cara-cara memberikan insentif ekonomi. Adalah suatu hal yang sangat mendasar sekali, karena cara kerja orang-orang tersebut dilakukan dengan spesialisasi tugas dengan diikuti adanya suatu instruksi dan kontrol yang terperinci dan ketat.

Paradigma organisasi ini pada umumnya dikenal sebagai pemahaman teori organisasi klasik. Metaphora yang dipergunakan adalah organisasi sebagai suatu ‘Sistem Mesin’ (mechanism-paradigma).

Perwujudan yang dapat kita lihat dari konsepsi klasik ini adalah organisasi disusun berdasarkan prinsip-prinsip struktur piramida, kesatuan komando, jenjang pengawasan, spesialisasi berdasarkan fungsi, pembagian kerja lini dan staf, dan lain-lain, yang dikenal sebagai prinsip-prinsip organisasi.

## **2. Organisasi sebagai ‘Organism’**

Kelompok paradigma ini adalah yang memandang organisasi sebagai organism, yaitu sebagai suatu sistem yang hidup dengan penekanannya pada unsur manusia sebagai pendukung utamanya.

Konsepsi ini tidak memandang produksi sebagai satu-satunya yang pokok dalam organisasi, sehingga efisiensi dan efektivitas merupakan warna dari pencapaian tujuan dalam organisasi tersebut.

Hal yang dianggap penting dalam paradigma ini ialah ‘manusia’nya yang mempunyai keseimbangan dengan faktor lingkungan (psycho-social system). Pandangan baku konsepsi ini ialah menganalisa organisasi dalam situasi semestinya ‘nyata’ (real world), dan tidak memandang model normatif sebagai satu-satunya pendekatan bagi analisis organisasi.

Pendekatan yang digunakan paradigma ini adalah ‘pendekatan sistem terbuka’ (*open system*). Dengan pendekatan ini paradigma organism banyak mempertimbangkan variabel-variabel yang jauh berbeda dan lebih luas dibandingkan dengan paradigma mekanisme yang menggunakan pendekatan sistem tertutup (*closed system*).

Dalam konsepsi tradisional klasik, paradigma organisasi lebih banyak mempertimbangkan hal-hal yang berhubungan dengan struktur, seperti misalnya: hirarki, wewenang, tanggung jawab, kesatuan komando, jenjang pengawasan, dan sejenisnya.

Tetapi dalam konsepsi terbuka, paradigma organisasi lebih menitik beratkan pada faktor manusianya dan cara manusia itu berperilaku dalam kegiatan-kegiatan organisasi yang senyatanya. Adapun perilaku orang-orang tersebut banyak ditentukan oleh faktor lingkungan disamping faktor dirinya sendiri. Olehnya itu, paradigma ini memperhitungkan variabel-variabel lingkungan sebagai hal yang sangat menentukan.

## **SISTEM TERTUTUP (*CLOSED SYSTEM*)**

Sistem ini mempunyai dasar pemikiran yang banyak dipengaruhi oleh ilmu-ilmu fisika (physical sciences), dan diterapkan pada suatu sistem yang mekanistik. Pusat perhatiannya adalah ditujukan pada hal-hal yang bersifat 'internal' dengan menekankan pada pendekatan rasionalitas yang diturunkan dari pewarinya yaitu model-model dalam ilmu fisika tersebut.

Organisasi dipertimbangkan sebagai satu kesatuan yang independent, tiadanya ikatan-ikatan dengan variabel-variabel lainnya. Itulah sebabnya setiap persoalan yang timbul dalam organisasi selalu dicari sebabnya yang merupakan faktor-faktor didalam organisasi sendiri (internal factors) seperti misalnya susunan organisasi, tugas dan fungsi, hubungan formal, dengan tanpa dicari hubungannya dengan faktor diluar atau lingkungannya.

Model organisasi sistem tertutup ini merupakan model yang sudah mempengaruhi pemikiran-pemikiran dalam administrasi Negara, model ini dikenal dengan berbagai nama-nama: model birokratis, model hirarkhi, model formal rasional, dan model mekanistik. Model organisasi sistem tertutup ini pula dikelompokkan ke dalam tiga aliran (schools), yaitu masing-masing aliran teori birokrasi, aliran manajemen ilmiah dan aliran administratif manajemen (generic management).

Sistem tertutup ini mempunyai sifat yang menonjol yaitu adanya kecenderungan yang kuat untuk mencapai keseimbangan dan entropi yang statis (static equilibrium and trophy). Selain dari itu sistem ini mempunyai karakteristik seperti yang dikemukakan oleh Tom Burns dan G. M. Stalker, sebagai berikut:

- 1) Tugas rutin terjadi dalam keadaan-keadaan yang stabil,
- 2) Adanya spesialisasi tugas (pembagian kerja),

- 3) Sarana diutamakan,
- 4) Konflik di dalam organisasi diselesaikan oleh atasan,
- 5) Pertanggung jawaban ditekankan,
- 6) Rasa tanggung jawab dan loyalitas seseorang diberikan kepada sub unit birokrasi yang telah dibebankan kepadanya,
- 7) Organisasi difahami sebagai struktur hirarkhi,
- 8) Pengetahuan hanya inklusif berada dipucuk hirarkhi,
- 9) Interaksi diantara orang-orang dalam organisasi cenderung menjadi vertikal,
- 10) Gaya interaksi diarahkan untuk mencapai kepatuhan, komando, dan hubungan yang jelas antara atasan/bawahan,
- 11) Loyalitas dan kepatuhan kepada seseorang atasan dan organisasi pada umumnya sangat ditekankan,
- 12) Prestise adalah melekat didalamnya, yaitu bahwa kedudukan seseorang itu di dalam organisasi sangat ditentukan oleh kantor dan derajat seseorang.

Dengan karakteristik tersebut diatas, maka dapatlah disimpulkan bahwa sistem tertutup, menekankan adanya keteraturan dan keajekan seperti halnya mesin pabrik yang Bergeraknya berdasarkan aturan-aturan tertentu. Laju gerak organisasi tersebut seperti halnya laju gerak suatu mesin yang menjaga kestabilan. Karakteristik ini dikenal atau disebut sebagai '*Type Ideal*' oleh Max Weber, dari suatu organisasi.

### **SISTEM TERBUKA (OPEN SYSTEM)**

Berbeda dengan system organisasi tertutup yang banyak berpengaruh pada administrasi Negara, tetapi system terbuka ini banyak dipengaruhi pada administrasi perusahaan. Walaupun demikian akhir-akhir ini terjadi banyak perubahan-perubahan dimana administrasi negara-pun telah banyak mempergunakan sistem terbuka ini. Juga sama halnya dengan system tertutup, system terbuka banyak

samarannya, seperti misalnya: vollegial, competitiv, freemarket, informal, natural dan organic.

Model sistem terbuka ini dapat dikelompokkan atas tiga aliran (*scholl*) yaitu masing-masing: Aliran human relation, Aliran pengembangan organisasi (*Organizational development*) dan aliran organisasi sebagai suatu unit yang berfungsi didalam lingkungannya.

Dalam pengertian yang umum, sistem terbuka ini lebih menekankan saling hubungan dan saling ketergantungan antara unsure-unsur organisasi yang bersifat dan teknologi. Organisasi dapat dipertimbangkan sebagai rangkaian variabel yang saling berhubungan, di dalam hal-hal tertentuberubahnya suatu variabel akan menyebabkan berubahnya variable yang lain.

Sistem sosial termasuk didalamnya organisasi formal diperlukan sebagai suatu sistem terbuka, karena sistem ini secara terus menerus melakukan transaksi dengan lingkungannya. Juga secara mutlak sistem ini tergantung dengan faktor sekelilingnya di fdalam usaha mendapat sumber-sumber yang dibutuhkan untuk kelangsungan hidupnya. Selain itu sistem organisasi terbuka ini tidak hanya terbuka bagi lingkungannya saja, akan tetapi terbuka pula bagi dirinya sendiri.

Sistem terbuka ini mempunyai karakteristik yang berbeda atau kebalikannya dari karakteristik sistem tertutup, seperti yang dikemukakan oleh Burns dan Staller berikut ini:

- 1) Tugas-tugas yang tidak rutin berlangsung dalam kondisi-kondisi yang tidak stabil;
- 2) Pengetahuan spesialisasi menyebar pada tugas-tugas pada umumnya;
- 3) Hasil diutamakan;

- 4) Konflik di dalam organisasi diselesaikan dengan interaksi diantara teman sejawat;
- 5) Pencairan pertanggungjawaban ditekankan;
- 6) Rasa pertanggungjawaban yang loyalitas seseorang adalah pada organisasi secara keseluruhan, tidak hanya pada sub-unit organisasi yang telah dibebankan kepada seorang pejabat;
- 7) Organisasi dipandang sebagai struktur *net-work* yang merember (*fluidic network structure*);
- 8) Pengetahuan atau informasi dapat berada di mana saja di dalam organisasi;
- 9) Interaksi diantara orang-orang di dalam organisasi cenderung bergerak secara horizontal, selancar geraknyainteraksi vertikal;
- 10) Gaya interaksi yang diarahkan untuk mencapai tujuan lebih bersifat pemberian saran dibandingkan dengan pemberian instruksi, dan disifati dengan mitos setiakawan dengan mengesampingkan hubungan antara atasan-bawahan;
- 11) Hasil tugas dan pelaksanaan kerja yang baik diutamakan, bukan hanya menekankan pada loyalitas dan kepatuhan pada seorang atasan;
- 12) Prestise ditentukan dari pihak luar (*externalized*), misalnya kedudukan atau status seseorang di dalam organisasi sangat ditentukan oleh kemampuan profesional dan reputasi seseorang.

Seperti halnya dengan karakteristik sistem tertutup, karakteristik sistem terbuka seperti di atas juga merupakan tipe ideal bagi suatu sistem organisasi.

## C. Pentingnya Perilaku Organisasi

Pentingnya perilaku organisasi, menunjukkan gejala mengalami perkembangan yang begitu pesat. Hal ini mudah dipahami karena adanya kecenderungan semakin ruwetnya persoalan-persoalan organisasi, persoalan-persoalan manusia sendiri berlanjut menjadi tantangan pokok yang dihadapi oleh setiap organisasi sekarang ini. Harus disadari bahwa manusia adalah pendukung utama setiap organisasi apapun dan bagaimanapun bentuknya. Perilaku manusia yang berada dalam suatu kelompok atau organisasi adalah awal dari perilaku organisasi itu.

Oleh karena persoalan-persoalan manusia senantiasa berkembang dan semakin ruwet, maka persoalan-persoalan organisasi dan khusus persoalan perilaku organisasi semakin berkembang pula.

Perilaku organisasi pada hakikatnya mendekatkan/mendasarkan diri pada ilmu perilaku itu sendiri yang dikembangkan dengan pusat perhatiannya pada tingkah laku manusia dalam suatu organisasi.

Bidang pengetahuan ini mempunyai kerangka dasar, didukung oleh paling sedikit dua komponen, yaitu: (1) individu-individu yang berperilaku, (2) organisasi formal sebagai wadah dari perilaku itu.

Selain itu faktor lingkungan juga merupakan salah satu faktor yang mendukung perilaku organisasi. Perilaku dalam organisasi mempertaruhkan bahwa manusia dalam organisasi adalah suatu unsure yang kompleks.





## DAFTAR PUSTAKA

- Adams, J (ed.). 1986. *Transforming Leadership: Form Vision to Result*. Alexandria, Va: Miles River Press.
- Anderson, James E. David W. Brady, dan Charles Bullock III. 1978. *Publik Policy and Politics in United States*, Massachussets:Duxbury.
- Anderson, James E. 2000. *Pubic Policy Making*, Boston: Houghton Mifflin.
- Apter, David E. 1976, *Introduction to Political Analysis*., Massachusetts: Withrop Publisher.
- Austin, Ian. 2001. *Pragmatism and Publik Policy in East Asia: Origins, Adaptations, and Developments*, Singapore: Times.
- Barber, Michael P. 1974. *Publik Administration*, London: ELBS & MacDonald & Evans.
- Barzelay, Michael. 2001. *The New Publik Management*. Berkeley: University of California Pres.
- Bresnick, David. 1982. *Publik Organizations and Policy: An Experimental Approach to Publik Policy and Its Execution*. Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Brown, Gillian, dan George Yule. *Publik Organizations and Policy: An Experimental Approach to Publik Policy and Its Execution* 1996, Analisis Wacana, Jakarta: Gramedia.
- Calden, Gerald E., *Public Administrastion*, Second Edition, California; Polisaders Publishers

- Caiden, Gerald E. 1992. *Administrative Reform Conies Age*, Berlin: Walter de Gryter.
- Calista, **“Policy Implementation”**, dalam *Stuart S. Nigels, ed.*, 1994, Encyclopedia of Policy Studies, New York: Marcel Dekker.
- Cizek, Gregory J., ed. 1998. *Handbook of Educational Policy*, San Diego: Academic Press.
- Cleary, T, 1990. *Kepemimpinan dan Strategi*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Deleon, Peter, & Linda. 2002. *What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach*. Journal of Publik Adimiw4talion Research and Theory, J-PART 12 (2002).
- Dombisch, Rudoger, ed.. 1993. *Policy Making in the Open Economy: Concept and Case Studies in Economic Performance*. Oxford: The WorldBank-Oxford University Press.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2001. *Reinventing Indonesia*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2007. *Analisis Kebijakan*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Dubrin, J. Andrew. 2002. *Leadership*. Jakarta: Prenada.
- Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Publik Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Publik Policy*, Washington: Congressional Quarterly, Inc.
- Fischer, Frank. 2003. *Beyond Empiricism: Policy Analysis as Deliberative Practice*. dalam Hajer, Marteen, dan Henderik Wagenaar, eds., 2003, *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer, Richard W., dan W. Michael Cox. 2006. *Globalizing Good Govenment*, New York: New York Times.

- Frederickson, H. George. 1971. *Toward a New Publik Administration* dalam Frank Marini, ed. 1971. *Toward a New Publik Administration*, Scranton, PA: Chandler.
- Frederickson, H. George, *Adminstrasi Negara Baru*. (Terjemahan), Jakarta, LP3ES.
- Gibson, J.L., Ivancevich, J. M., Donnelly, J. H. & Konopaske, R. 2009. *Organization: Behavior, Structure, Processes*. New York: McGraw-Hill Irwin.
- Gordon, Ian, Janet Lewis, dan Ken Young, *Perspective on Policy Analysis* dalam Michael Hill (ed.). *The Policy Process*, A Reader, New York: Simon & Schuster, 1993.
- Grindle, Merilee S., (ed.). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New jersey: Princetown University Press.
- Grindle, Merilee S., dan John W. Thomas. 1991. *Publik Choices and Policy Change*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hajer, Marteen, dan Henderik Wagenaar, eds. 2003. *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Heidenheimer, Arnold, Hugh Hecllo, dan Carolyn Teich Adams. 1990. *Comparative Publik Policy*, New York: St. Martin Press.
- Hill, Michael. 2005. *The Publik Policy Process, 4th edition*. London: Pearson-Longman.
- Hill, Michael, dan Peter Hupe. 2006. *Implementing Publik Policy*. London: Sage.
- Hjern, Benny, dan David O. Porter. 1981. *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. dalam Organization Studies 2/3.
- Hogwood, Brian W., dan Lewis A. Gunn. 1983. *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, dan M. Ramesh. 1995. *Studying Publik Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press.

- Hughes, Owen E. 1994. *Publik Management and Administration*. London: St. Martin Press.
- Huntington, Samuel P. 1965. *Political Development and Political Decay*, dalam Welch, ed., *Political Modernization*, New York: Buffalo Univesity.
- Henry, Nikolas, *Adminstrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*; Jakarta : CV. Rajawali.
- Hughes, Owen E, *Public Management and Adminstration*, St.Martius Press, New York.
- Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Nrgara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kartodirdjo, S. 1990. *Kepmimpinan Dalam Dimensi Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- Lester, James P., dan Joseph Stewart Jr. 2000. *Publik Policy: An Evolutionary Approach*, Belmont: Wadsworth.
- Locke, A. Edwin. 1997. *Esensi Kepemimpinan*. Jakarta: Mitra Utama.
- Mahdi, Jabal. 2000. *Menjadi Pemimpin yang Efektif dan Berpengaruh*. Jakarta: Syaamil Cipta Medi.
- McFarland, D.E. 1974. *Management: Function and Practices*. New York : Mcmillan.
- Meter, Donald Van, dan Carl Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. dalam *Administration and Society* ,1975, London: Sage.
- Moekijat. 1995. *Analisis Kebijaksanaan Publik*. Bandung: Mandar Maju.
- Moeljono, Djokosantoso. 2002. *Beyond Leadership*, Jakarta: Flex Media Komputindo.
- Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Publik Service*, Oxford: Oxford University Press.

- Muhadjir, Noeng, 2003, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluation Research*, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Mufiz, Ali, *Pengantar Administrasi Negara*, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Nigro, Felix A. dan Liyold G, *Modern Public Administration*, Harper dan Row Publisher, New-Nigro York.
- Osborne, David, dan Ted Gaebler. 1993. ***Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Publik Sector***, New York: Plume.
- Pamudji, S., *Ekologi Adminstrasi*, Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Patton, Carl V., dan David S. Savicky. 1993. ***Basic Methods of Policy Analysis and Planning***, London: Prentice Hall.
- Peters, B. Guy, 1993, ***American Publik Policy***. V Ed., New Jersey: Chatam House.
- Rivai, Veithzal. 2003. ***Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi***. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Rosenbloom, David H., dan Robert S. Kravchuk. 2002. ***Publik Administration: Understanding Management, Poltics, and Law in the Publik Sector***. New York: McGraw-Hill.
- Salusu, J. 1996. ***Pengambilan Keputusan Stratejik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit***. Jakarta: Grasindo.
- Schein, E. H. 1992. ***Organizational Culture and Leadreship***. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Shelton, Ken, 2002. ***A New Paradigm of Leadership***. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Siagian, Sondang P. 1985. ***Analisis serta Perunusan Kebijaksanaan dan Strategi Organisasi***. Jakarta: Gunung Agung.
- Syafii, Inu Kencana, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Tjokroamidjojo, *Bintoro, Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.

- Thoha, Miftah, Ilmu Administrasi Publik Kontemporer, Jakarta: Kencana.
- Thoha, Miftah, Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Jakarta: CV. Rajawali.
- Waldo, Dwight. 1953. *The Study of Publik Administration, dalam Waldo (ed), Ideas and Issues in Publik Administration*, New York: McGraw Hill.
- Yukl, Gary. 1998. *Leadership in Organization*. London: Practice-Hall International.
- Yukl, Gary. 2007. *Kepemimpinan dalam Organisasi*. (Edisi 5), Jakarta: PT Indeks.



Dra. Juharni, M.Si. Lahir di Komba pada tanggal 7 Juli 1967. Memperoleh Pendidikan Sarjana Sosial pada Program Studi Administrasi Negara Universitas "45" Makassar yang sekarang telah berubah nama menjadi Universitas Bosowa. Kemudian melanjutkan pendidikan pada Universitas Hasanuddin dalam bidang Administrasi Pembangunan dan memperoleh gelar Magister Sains (M.Si.) pada tahun 1999.

Saat ini dalam proses penyelesaian studi S3 di Universitas Negeri Makasar pada Program Studi Administrasi Publik.

Selaku dosen di Universitas Bosowa sejak tahun 1994 Beliau mengampu mata kuliah diantaranya; (1) Dasar-Dasar Manajemen, (2) Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) Manajemen Mutu Terpadu, dan (4) Pengantar Ilmu Administrasi Negara.

Buku Ajar Pengantar Ilmu Administrasi Negara ini merupakan buku kedua yang dihasilkan setelah sebelumnya menulis buku ajar Manajemen Mutu Terpadu. Pengalaman dalam bidang penelitian yaitu mengadakan penelitian yang dibiayai oleh Dikti. Judul penelitiannya adalah "Keefektifan Peran Ombudsman di Kota Makassar". Selain itu, Pengalaman dalam menulis artikel diantaranya (1) Optimalisasi Kelembagaan Perencanaan Daerah, Dipublikasikan dalam Jurnal Ecosystem, (2) Birokrasi Pemerintah Daerah, dipublikasikan pada Proceeding UNM, dan (3) Pelayanan Terpadu Satu Pintu Sebagai Model Pelayanan yang Berkualitas, dipublikasikan pada Jurnal Ecosystem. Pengalaman dalam bidang Pengabdian pada masyarakat diantaranya adalah; (1) Pembuatan SOP Mutasi dan Pensiun dalam Lingkup Provinsi Sulawesi Selatan, (2) Membina Kelompok Usaha Konveksi dan Bordir Kumpoter di Kecamatan Sudiang dan Kecamatan Biringkanaya.

Diterbitkan Atas Kerja Sana:



**CV. SAH MEDIA**

Jl. Antang Raya No. 83 Makassar  
Telp. 0411 497150

Email: [sah\\_media@yahoo.com](mailto:sah_media@yahoo.com)

Website: [www.penerbitsahmedia.co.id](http://www.penerbitsahmedia.co.id)



**FISIP**

**UNIVERSITAS BOSOWA**  
Jl. Urip Sumoharjo Km.4 Makassar  
Telp. 0411 452901, 452789

ISBN 978-602-71965-1-3



9 786027 196513