

EDITOR:

Harizatul Jannah, S.Pi., M.Si

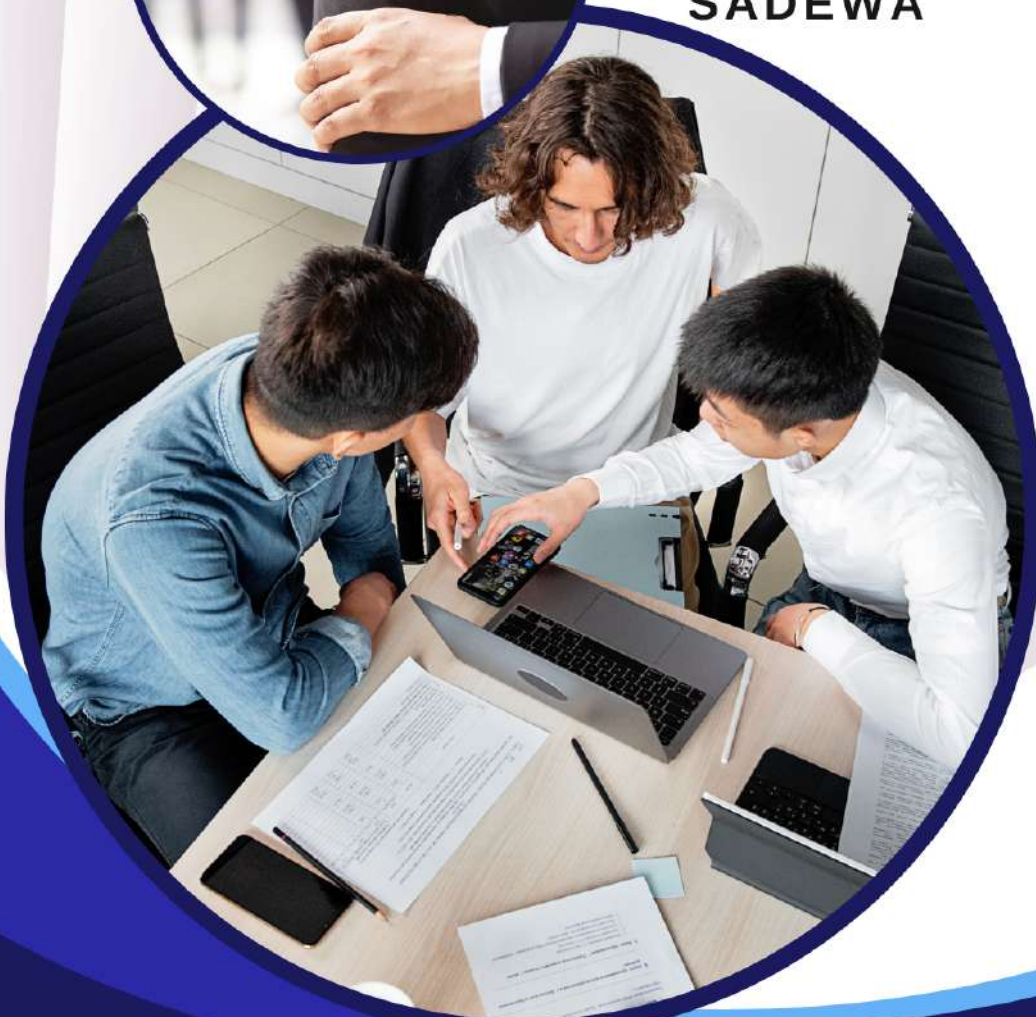


TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

IKA WIDIASTUTI, S.IP, M.AP, PH.D, CBPA, CPRW, C.GL



**PT. PENERBIT RISET
SADEWA**



Teori Administrasi Publik

Ika Widiastuti, S.IP, M.AP, Ph.D, CBPA, CPRW, C.GL



PT. PENERBIT RISET SADEWA

Pondok Mutiara Asri Blok H3 No. 14 Desa Pandanlandung
Kec. Wagir Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur 65158

Teori Administrasi Publik

Penulis:

Ika Widiastuti, S,IP, M.AP, Ph.D, CBPA, CPRW, C.GL

Desain Cover:

Ratno Susanto

Tata Letak:

Khusnul Khotimah, S. Pd., M. Pd

Editor:

Harizatul Jannah, S. Pi., M. Si

ISBN:

978-623-10-6395-3

Cetakan Pertama:

Januari, 2025

Hak Cipta 2025, Pada Penulis

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang

Copyright © 2025

by Penerbit Riset Sadewa

All Right Reserved

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT:

PT. PENERBIT RISET SADEWA

Pondok Mutiara Asri Blok H3 No. 14 Desa Pandanlandung
Kec. Wagir Kabupaten Malang, Provinsi Jawa Timur 65158

Website: <https://www.penerbitrisetsadewa.my.id/beranda>

Instagram: @penerbitrisetsa

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Ta'ala karena atas limpahan rahmat-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan “Buku Teori Administrasi Publik”. Buku ini disusun secaralengkap sehingga memudahkan pembaca dalam memahami dan sebagai sumber referensi belajar. Kami menyadari, bahan Buku ini masih banyak kekurangan dalam penyusunannya. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik dan saran demi perbaikan dan kesempurnaan Buku ini selanjutnya. Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam proses penyelesaian Buku ini. Semoga Buku ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Penulis, Januari 2025

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	III
DAFTAR ISI.....	4
BAB 1 PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA... 1	
PENDAHULUAN	1
DEFINISI PARADIGMA DAN ADMINISTRASI NEGARA.....	5
PERKEMBANGAN PARADIGMA.....	9
POKOK-POKOK PIKIRAN PARADIGMA.....	13
MODEL ADMINISTRASI PUBLIK PADA ERA PEMBANGUNAN.....	17
BAB 2 GOVERNANCE DALAM ADMINISTRASI PUBLIK	25
PENDAHULUAN	25
PERSPEKTIF BIROKRASI PEMERINTAHAN	28
PERSPEKTIF KEPENTINGAN PUBLIK.....	37
BAB 3 GOOD GOVERNANCE	58
PENDAHULUAN	58
PRINSIP GOOD GOVERNANCE.....	64

BAB 4 BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI	
PUBLIK.....	75
PENDAHULUAN	75
PENGERTIAN BIROKRASI	78
FUNGSI BIROKRASI.....	80
PERANDAN TUJUAN BIROKRASI.....	82
TUJUAN BIROKRASI.....	83
KEDUDUKAN BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI	
PUBLIK.....	84
BAB 5 PARADIGMA E-GOVERMENT DALAM	
ADMINISTRASI PUBLIK.....	105
PENDAHULUAN	105
MENDEFINISIKAN <i>E-GOVERNMENT</i>	108
MANFAAT E-GOVERNMENT.....	114
DEFINISI E-SERVICE.....	118
MANFAAT E-SERVICE	118
KARAKTERISTIK E-SERVICE.....	119
DAFTAR PUSTAKA.....	125
BIODATA PENULIS.....	127

BAB 1

PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA

Pendahuluan

Tinjauan dan pelaksanaan dalam administrasi publik secara terus menerus mengalami perkembangan yang cukup signifikan di berbagai negara. Dalam perkembangannya tentu diiringi dengan transformasi yang mendukung perkembangan dari semakin kompleksnya permasalahan yang harus diselesaikan oleh administrator. Kerumitan yang terjadi memperoleh tanggapan dari para akademisi yang memiliki posisi penting dalam perkembangan ilmu administrasi publik. Denhardt menyatakan bahwa ada tiga sudut pandang dalam administrasi publik di mana ketiga sudut pandang tersebut adalah administrasi publik klasik, administrasi publik baru, dan pelayanan publik baru.

Administrasi publik klasik atau biasa disebut dengan *Old Public Administration* dapat didefinisikan sebagai model dalam administrasi publik yang memberikan perhatian pada tindakan administrasi oleh pihak pemerintah secara demokratis, tepat guna, dan tidak mengandung penyelewengan terhadap otoritasnya serta bagaimana pemerintah mampu menjalankan kegiatan operasionalnya secara efektif dan sukses (Wilson, 1887). Inti dari administrasi

seperti menyusun kebijakan hingga menjadi perantara dalam pelayanan publik. Adanya sifat yang berfokus pada pemerintah dan terukur akan menyebabkan korelasi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat diartikan sebagai korelasi yang bersifat bertingkat sehingga memicu ketidaksetaraan, dan interaksi bersifat sepihak (tidak ditemukan adanya bentuk kolaborasi, bersifat terstruktur dan kaku).

Organisasi publik digambarkan sebagai wadah yang tidak tepat guna, tidak profitable, dan tidak memiliki gagasan baru sehingga memacu bangkitnya tindakan untuk melaksanakan perubahan dalam manajemen sektor publik. Gerakan perubahan yang terjadi adalah timbulnya patron *New Public Management* (NPM). Istilah tersebut dikemukakan pada tahun 1991 oleh Christopher Hood. Apabila dianalisis melalui sudut pandang klasik, pendekatan manajemen sektor publik tumbuh di Benua Eropa sekitar tahun 1980an hingga 1990an yang berposisi sebagai hasil dari ketidaksesuaian model klasik.

Pendekatan NPM menginginkan suatu pelaksanaan pemerintahan yang mempunyai tolok ukur *good governance* yang mampu membangkitkan invitasi, akuntabilitas, peka terhadap berbagai perubahan, memiliki transparansi yang baik, berpedoman pada aturan hukum, memiliki nilai guna, dan memberikan keadilan bagi masyarakat umum, dan terciptanya suatu fokus untuk membangkitkan *good governance*.

NPM dapat didefinisikan sebagai bagian dari teori manajemen publik yang memiliki asumsi bahwa pelaksanaan manajemen di sektor privat berjalan lebih efisien daripada pelaksanaannya di sektor publik. Dengan demikian, untuk melaksanakan perbaikan pada kinerja sektor publik dibutuhkan beberapa pelaksanaan dan metode manajemen untuk mengaplikasikan mekanisme di sektor privat ke sektor publik seperti halnya mekanisme pasar, persaingan, hingga swastanisasi perusahaan di sektor publik. Ciri khas utama dari NPM yaitu adanya transformasi pada mekanisme birokrasi yang berlandaskan pada aturan formal menuju manajemen publik yang luwes dan berfokus pada kepentingan umum.

Bukti lain yang menjunjung pentingnya posisi pemerintah adalah adanya fakta bahwa efisiensi dalam ekonomi tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan pada seluruh program pemerintah. Pemerintahan yang bersifat modern tidak hanya meliputi efisiensi yang ekonomis tetapi juga melibatkan hubungan yang akuntabel antara pemerintah dengan warga sipil, warga sipil tidak hanya berperan sebagai konsumen tetapi juga sebagai warga negara yang mempunyai hak atas terjaminnya seluruh keperluan yang bersifat esensial dan pemerintah wajib melaksanakan tanggung jawabnya melalui berbagai kebijakan yang disusunnya (Minogue, 1998).

Sudut pandang NPM mendapatkan tentangan yang keras dari para ahli. Mereka beranggapan bahwa pandangan ini seperti

pandangan *Old Public Administration* membawa satu set nilai-nilai yang bersifat khusus. Pokok permasalahannya berada pada nilai-nilai yang diutamakan misalnya efisiensi, objektivitas, dan kreativitas karena bertolak belakang dengan nilai-nilai demokrasi yang menjunjung kepentingan publik.

Dengan demikian, Denhardt memublikasikan *The New Public Service* pada tahun 2003. Dua pakar tersebut menghimbau untuk melakukan peralihan ke patron *The New Public Service* dan tidak lagi melaksanakan patron-patron sebelumnya. *The New Public Service* dapat didefinisikan sebagai salah satu bagian dari manajemen publik yang memuat adanya kesamaan hak pada warga sipil. Dalam patron ini, kepentingan umum disusun sebagai hasil dari diskusi beragam nilai yang berlaku di ranah publik. Kepentingan tersebut disusun oleh kaum elite politik.

Asas yang bersifat transendental dalam pelayanan publik yang sesuai menurut *The New Public Service* adalah pelayanan yang cepat tanggap terhadap beragam keperluan dan nilai-nilai yang berlaku. Pemerintah memiliki tanggung jawab sebagai pelaksanaan negosiasi dan mendeskripsikan berbagai keperluan dalam ranah publik dan golongan tertentu, dapat juga dikatakan bahwa nilai-nilai yang ada dalam pelayanan publik wajib memiliki keselarasan dengan nilai masyarakat, hal tersebut dikarenakan masyarakat memiliki sifat yang fleksibel dan dinamis sehingga pelayanan publik harus tanggap dengan apa yang sedang terjadi di lingkungan masyarakat

(Dwiyanto, 2006:145).

Walaupun patron *New Public Service* dikatakan sebagaipatron yang sesuai apabila ditinjau dari segi keadilan yang mampu memberikan jaminan pada masyarakat akan pemenuhan haknya untuk memperoleh pelayanan publik sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan baik itu dari sektor pendidikan, kesehatan, hingga sosial ekonomi tetapi cukup sulit untuk diimplementasikan di negara berkembangseperti Negara Indonesia. Adapun penyebabnya adalah adanya keterbatasan dari sisi anggaran negara sehingga tidak semua masyarakat memperoleh pelayanan publik secara gratis. Dengan demikian, kemungkinan yang terjadi di Indonesia adalah terwujudnya paradigma *New Public Management* yang disertai dengan kerelaan untuk membayar agar dapat mengakses pelayanan publik.

Definisi Paradigma dan Administrasi Negara

Paradigma adalah sudut pandang yang krusial atau teori dasar, berdasarkan kualitas-kualitas tertentu, dan mengandung spekulasi, ide, teknik, atau pendekatan mendasar yang dapat dilibatkan oleh para sarjana dan pakar dalam menjawab suatu masalah baik dalam peningkatan ilmu pengetahuan maupun kemajuan kehidupan. Secara etimologi dalam bahasa Yunani merupakan contoh atau model. Berdasarkan buku *The Structure of Scientific Revolution* (Thomas Khun 1962) adalah orang yang

mempopulerkan kata paradigma. Makna dari kata paradigma menurut Thomas khun, paradigma diartikan sebagai suatu cara pandang pada masyarakat ilmiah pada masa tertentu sebagai pendekatan untuk memecahkan masalah. Beberapa pandangan para tokoh tentang definisi paradigma.

Thoman S. Kuhn, mengungkapkan paradigma adalah cara pandang terhadap nilai, pendekatan, prinsip dasar, atau pendekatan pemecahan masalah yang dianut oleh komunitas ilmiah pada waktu tertentu. Berbagai definisi akan diperoleh jikakita mengikuti rumusan negara Administrasi. Seseorang yang mencoba memberikan formulasi yang lain akan mencoba untuk memberikan formula yang sama, yang sama pentingnya. Menurut Nicholas Henry, ada krisis definisi dalam administrasi negara, yang dapat dipahami lebih baik dengan melihat paradigma secara lebih rinci. Nicholas Henry, menurutnya, mengemukakan bahwa paradigma akan mengungkapkan karakteristik administrasi negara. Administrasi negara telah ditinjau dan di kembangkan sebagai suatu tinjauan akademis melalui 5 paradigma yang tidakseimbang, dimana setiap paradigma memiliki ciri khusus sesuai dengan locus dan fascusmya. Locus memilih bidang studi tersebut, sedangkan focusnya memilih apa saja yang menjadi pusat perhatian dalam bidang studi paradigma menurut Robert T. Sedangkan paradigma menurut Robert Friedrichs ialah salah satuorang pertama kali yang mengartikan istilah ini secara langsung. Menurut beliau pengertian paradigma adalah

sekumpulan kaidah yang menggambarkan cara berfikir seseorang dalam sebuah patokan pandangan dan menggambarkan secara khusus seseorang terhadap fakta.

Paradigma merupakan suatu disiplin ilmu yang mempelajari perspektif penting tentang apa yang menjadi subjek yang permasalahan (Robert Friendrichs 1970), Menurut George Ritzer (1980), paradigma adalah suatu disiplin ilmu dari pandangan yang mendasar mengenai tentang apa pokok yang menjadi pembahsan yang merupakan salah satu disiplin ilmu yang harus dikaji.

Bedasarkan pernyataan para tokoh-tokoh tersebut dapat disimpulkan bahwa paradigma adalah cara pandangan terhadap suatu sistem pemikiran yang digunakan sebagai dasar untuk mengkaji atau menjelaskan suatu persoalan. Paradigma diperlukan oleh analis dan peneliti selain sebagai model untuk mencari pemecahan suatu masalah dalam keilmuan dan perspektif pendekatan untuk mencari teknik dalam mengembangkan pemikiran. Paradigma ialah tata cara orang atau kumpulan yang hanya diterima dan dipahami pada keterkaitan dalam locus ataupun focusnya yang dimana kesimpulannya, definisi dari administrasi negara ini jika diartikan pada istilah Golembiewski akan sangat mudah dipahami jika seorang penulis akan masuk pada paradigma yang mana.

Dari definisi dan isi paradigma, maka paradigma dapat diartikan sebagai instrumen dalam merumuskan hal yang berkaitan dengan:

1. Bagaimana kita meyakini, memandang sesuatu, atau perspektif.
2. Bagaimana kita memahami dan menafsirkan suatu realitas.
3. Paradigma seperti panduan atau petunjuk arah dalam pikiran kita dalam melihat atau memahami sesuatu sebagaimana semestinya.

Menurut ahli Herbert A. Simon (1999) mendefinisikan bahwa administrasi sebagai berbagai kegiatan kelompok kerjasama untuk dapat mencapai tujuan bersama. Kemudian menurut ahli Leonard D. White pada Inu Kencana Syafiie (1999), mendefinisikan bahwa administrasi merupakan sebuah proses umum yang ada pada usaha kelompok–kelompok, baik pemerintah maupun juga swasta, baik dari sipil maupun militer, serta baik dalam ukuran besar maupun ukuran kecil. Setelah itu, menurut ahli Siagian (2004) mendefinisikan mengenai administrasi sebagai keseluruhan sebuah proses kerja sama, yaitu antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu, untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan atau ditargetkan sebelumnya. Dapat dirumuskan dari beberapa pandangan atau pendapat para ahli bahwa administrasi adalah suatu pekerjaan terencana yang dilaksanakan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk dapat mencapai tujuan yang sesuai dengan karakteristik administrasi yaitu efektif, efisien, serta rasional.

Berdasarkan konsep dalam administrasi publik di Indonesia sudah ada sejak dari dulu, namun hanya para pakar mengganti istilah dari administrasi publik menjadi administrasi negara. Jika terdapat pakar yang mengatakan bahwa administrasi negara perlu direformasi menjadi administrasi publik oleh karena itu, dapat dikatakan merupakan kesalahan dalam berpikir karena administrasi publik sendiri sudah ada sejak dari dulu. Menurut ahli Dwight Waldo (1971) mendefinisikan bahwa administrasi publik merupakan suatu manajemen maupun organisasi dari manusia-manusia serta peralatannya guna untuk mencapai tujuan yang ada di pemerintah. Lalu, menurut ahli David H. Rosenbloom (2005) menyatakan bahwa administrasi publik yaitu pemanfaatan teori-teori serta proses-proses dari aspek manajemen, aspek politik, maupun juga aspek hukum untuk dapat memenuhi harapan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan pada masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Berdasarkan pikiran dan pandangan dari para ahli, dapat dirumuskan bahwa administrasi publik merupakan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang ataupun lembaga dalam menjalankan tugas yang ada pada pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Perkembangan Paradigma

Dalam perkembangan paradigma administrasi negara ini

menggambarkan 3 konsep yang melalui perubahan dan perbedaan, yaitu:

1. Konsep Nicholas Henry

a. Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926) Pengertiannya yaitu sebuah pemisah di antara bagian politik dari bagian administrasi dalam kewajiban utama pemerintahan. Locus politiknya adalah segala bentuk badan lembaga (legislatif dan yudikatif) yang peran utamanya memebijksanakan negara, sedangkn locus administrasi pada lembaga eksekutif berkaitan dengan pelaksanaan untuk mewujudkan kebijaksanaanm tersebut. Woodrow Wilson merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

b. Prinsip-Prinsip Administrasi (1927-1937)

Pada prinsip administrasi fokus sendiri lebih penting daripada locus, alasan mengapa lebih dianggap penting tersebut karena prinsip dilihat sebagai suatu bagian penting di dalam suatu administrasi sebagai suatu pengetahuan. Willoughby merupakan contoh ilmuan di dalam paradigma ini.

c. Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Pengertian adminisitrasi publik sebagai ilmu politik berarti kembali munculnya keberadaan adminisitrasi publik sebagai ilmu politik. Locus administrasi publik ini adalah di ruang

lingkup birokrasi pada aspek pemerintahan. Chester Barnard merupakan contoh ilmuwan di dalam paradigma ini.

- d. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi Publik (1956-1970)

Hal penting pada paradigma ini ialah fokusnya sedangkan lokus bukan sebuah syarat, bukannya menjadi rumusan perhatian tetapi dengan adanya paradigma ini prinsip teknik diterapkan. Keith Henderson merupakan contoh ilmuwan di dalam paradigma ini.

- e. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi Publik (1970-)

Lokus ini ada pada bidang administrasi dan teori organisasi, sedangkan fokus administrasinya telah berkembang ke dalam arah teori administrasi. Charles Lindbloom merupakan contoh ilmuwan di dalam paradigma ini.

2. Konsep George Frederickson

- a. Birokrasi Klasik

Merupakan tatanan dalam sebuah wadah organisasi, fungsi-fungsi, prinsip – prinsip pada sebuah manajemen, pemerintah dan bisnis adalah locusnya. Max Weber merupakan contoh ilmuwan di dalam paradigma ini.

- b. Birokrasi Neo-Klasik

Pengambilan keputusannya diambil berdasarkan birokrasi pemerintahan dengan dibarengi pengetahuan perilaku, ilmu

manajemen, menganalisa pola, yang dari penelitian merupakan fokusnya, sementara itu sebuah ketetapan yang telah dicetuskan merupakan locusnya. Herbert Simon merupakan contoh ilmuwan di dalam paradigma ini.

c. Kelembagaan

Memfokuskan pemahaman tentang tingkah laku birokrasi yang dinilai elusif. Charles Linblom merupakan contoh ilmuwan di dalam paradigma ini.

d. Hubungan Antar Manusia

Memfokuskan perspektif kaitan di antara makhluk hidup dan bidang sosial maupun psikologi pada organisasi dan birokrasi yang ada. Rensis Likert merupakan contoh ilmuwan di dalam paradigma ini.

e. Pilihan Publik

Lokus pilihan publik ini berada pada hasil pemilihan publik di dalam penyajian jasa / barang dan wajib dialokasikan oleh suatu organisasi. Vincent Orstrom merupakan contoh ilmuwan di dalam paradigma ini.

3. Konsep Mustopadidjaja

a. Struktural-Fungsional

Memahami birokrasi berdasarkan organisasi yang tata secara logis mengenai klasifikasi pengerjaan dan fungsi individual untuk tingkatan serta kekuasaan, yang kemudian digerakkan beberapa energi sesuai dengan kewajiban

masing – masing.

b. Perilaku

Perilaku yang beranalisis dan berfokus pada kemanusiaan yang di dalamnya terdapat suatu organisasi untuk mengolah manajemen, sebagai pandangan kepada sistematis dan fungsil yang menumpak berbagai aspek tersebut, dan mempertimbangkan berbagai aspek perilaku manusia di dalam situasi kondisi organisasi dan kehidupan.

c. Sistemik

Sistemik ini lebih berfokus kepada pendekatan secara keseluruhan, yaitu aspek administrasi dan penempatan birokrasi dalam membuat hubungan dengan lingkungan eksternal (*outer system* atau *contingencial*) maupun internal (*inner system*).

d. Kebijakan Publik

Berfokus kepada perhatian dan analisisnya kelengkapan asensi melalui proses kebijakan, dari paradigma kebijakan publik merupakan komposisi administrasi publik di dalam beragam faktor, peran, posisi itu merupakan lokusnya.

Pokok-pokok Pikiran Paradigma

Adapun empat perubahan dalam perkembangan paradigmapada ilmu administrasi publik, yaitu:

a. Pokok-Pokok Pikiran dalam *Old Public Administration*

(OPA)

Paradigma ini memiliki sebutan paradigma klasik atau Administrasdi Negara Tradisional. Pradigma ini berkembang ditandai dengan penerbitan buku *The Study of Administration* oleh Woodrow Wilson (1887). Adanya sumber pembiayaan yang berasal dari pungutan pajak masyarakat, hal itu membuat administrasi public menjadi tidak efisien dan menjadikan kritik pada teori klasik administrasi publik.

b. Pokok-Pokok Pikiran dalam *New Public Administration*
(NPA)

Ide utama yang dikembangkan Frederikson untuk NPA adalah “keadilan sosial”. Keadilan sosial dalam hal ini merupakan istilah yang mencakup konsep seperangkat pilihan nilai: memilih kerangka organisasi, memilih gaya kepemimpinan, menekankan kesetaraan dalam pelayanan pemerintah, menekankan akuntabilitas keputusan, melaksanakan program untuk administrator publik, menekankan perubahan dalam administrasi, menekankan pendekatan interdisipliner, dan memecahkan problematika secara teoretis untuk mempelajari administrasi nasional dan pelatihan administrasi. Perlakuan yang adil terhadap warga negara merupakan salah satu perhatian pokok administrasi negara baru. Adapun nilai-nilai keadilan dalam administrasi negara baru, yakni daya tanggap, pilihan warga negara, partisipasi warga negara dan pekerja dalam mengambil keputusan, serta tanggung

jawab administrasi untuk efektivitas.

c. Pokok-Pokok Pikiran dalam *New Public Management* (NPM)

Paradigma NPM bertujuan mempercepat kinerja administrator dalam penggunaan konsep dari sektor swasta. Pokok-pokok pikiran *New Public Management* menggunakan 10 prinsip pemerintahan wirausahaan yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler, antara lain:

Pemerintah yang katalis yaitu mengarahkan, pemerintahan milik masyarakat, Pemerintahan yang memiliki daya saing atau kompetitif, Pemerintahan yang digerakan oleh tujuan atau misi, Mengarah pada hasil, Pemerintahan yang berkiblat dalam memenuhi atau melengkapi kebutuhan public dengan cepat, pemerintah yang mencegah terjadinya masalah, Pemerintahan yang desentralisasi dalam membuka partisipasi dan membuat tim kerja, yang terakhir yaitu Pemerintahan yang *market oriented*.

d. Pokok-Pokok Pikiran dalam *New Public Service* (NPS)

Dari kaca mata *New Public Service* (NPS) menginginkan adanya tugas atau peran administrator public yang mengikutsertakan masyarakat ke dalam pemerintahan serta bekerja untuk melakukan pelayanan publik kepada masyarakat. Ketika menjalankan tugas itu, administrasi publik menyadari terdapat akuntabilitas suatu sistem demokrasi, lapisan kompleks tanggung jawa serta etika. Administrator yang bijak dan

memiliki tanggung jawab seharusnya mengikutsertakan masyarakat bukan hanya pada perencanaannya, namun dalam pelaksanaan melalui program yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan dari masyarakat itu sendiri. Mengacu pada hal itu, pekerjaan administrator bukan lagi mengarahkan tetapi melakukan pelayanan kepada masyarakat. Adapun 7 prinsip dari NPS antara lain: (1) Melayani masyarakat, bukan customer, Dalam NPS menyebut publik sebagai warga negara “*citizens*” bukan sebagai customer. NPS memandang public sebagai masyarakat yang memiliki komponen penting pada sebuah kelompok yang luas, (2) Kepentingan Publik adalah hal yang utama, artinya, NPS memandang publik yang terdiri dari beberapa individu yang bisa menghasilkan sebuah keputusan didasari dengan kepentingan diri sendiri (3), Lebih berharga kewarganegaraan daripada kewirausahaan, artinya kebutuhan publik seharusnya dilaksanakan oleh abdi atau administrator masyarakat yang mempunyai tanggung jawab dalam membagikan sumbangan ke warga daripada pemimpin yang memiliki jiwa wirausaha yang melakukan tindakan seperti kekayaan dan uang public punya mereka, (4) Bertindak Demokratis dan Berpikir strategis, artinya administrator dan citizens yang memiliki pandangan yang berbeda dapat bergerak bersama demi terciptanya pelayanan publik yang baik dalam lingkup sebuah organisasi yang menjadi ruang publik, (5) Sadar

bahwa akuntabilitas tidaklah hal yang sederhana, artinya akuntabilitas administrator harus menaruh perhatian pada sistem pasar serta perundang-undangan, kepentingan warga negara, norma politik, nilai-nilai kemasyarakatan serta standar professional, (6) Melayani bukan mengarahkan artinya administrator publik mengimplementasikan kepemimpinan untuk membantumasyarakat serta melengkapi kepentingan satu sama lain, tidak hanya mengarahkan ataupun mengendalikan publik pada tujuan yang baru (7) Bukan hanya produktivitas, hargailah orang, artinya jika kelompok atau organisasi publik dijalankan dengan prosedur kolaborasi ataupun dominasi pemimpin yang didasarkan kepada apresiasi untuk orang yang memungkinkan meraih keberhasilan dalam jangka waktu yang cukup panjang.

Model Administrasi Publik Pada Era Pembangunan

a. *The Reinventing Government Concept* /Konsep Menemukan Kembali Pemerintah

Pada tahun 1990an konsep ini muncul dan ditetapkan oleh pemerintah AS untuk acuan meningkatkan manajemen pelayanan publik oleh pemerintah. Proyek reformasi pemerintahan Wakil Presiden Al Gore bertujuan untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap pemerintahannya. Proyek ini mengambil namanya dari buku tahun 1992 dengan nama sama dan diedit oleh Ted Gaebler dan David Osborne

b. *Banishing Burecreacy*/Konsep Pembuangan Birokrasi

Peter Plastrik dan David Osborne, dalam buku mereka, *Pembuangan Birokrasi* (1996), menguraikan lima strategi inovatif untuk menerapkan strategi transformasi sistem dari birokrasi menjadi wirausaha, yang kami bahas penerapannya melalui berbagai strategi. Kelima strategi tersebut adalah Strategi pusat, strategi hasil, strategi pelanggan, strategi pengendalian, strategi budaya. Perbedaan kedua paradigma tersebut adalah: Reinv; renting Government memberikan ilustratif reinvention dengan karakter kewirausahaan. *Banishing Bureaucracy*, di sisi lain, menjelaskan bagaimana merumuskan strategi untuk mengubah sistem birokrasi menjadi organisasi kewirausahaan secara preskriptif.

c. *Konsepsi Good Governance*

Tata cara menata yang Baik adalah paradigma baru untuk menjalankan suatu pemerintah yang semestinya dan fokus pada hubungan dengan sinergis dan konstruktif dengan sektor swasta, pemerintah, dan masyarakat lokal. UNDP telah mengembangkan sembilan karakteristik tata pemerintahan yang baik yaitu: Partisipasi, kepastian hukum, transparan, tanggung jawab, mengarah kepada kesepakatan, modal, kesederhanaan, responabilitas, visi Strategis. Jadi dalam konsep ini supaya mencapai pemerintahan yang baik pemerintah harus memberi peluang

kepada semua warga negara untuk berkontribusi secara tertata di dalam pengambilan keputusan. Kerangka hukum nasional juga harus adil dan berlaku bagi semua warga negara, terutama mengenai hak asasi manusia. Untuk mencapai tata pemerintahan yang baik, maka perlu memiliki konsep Tata Kelola yang Baik, yaitu:

1. Tata kelola ke masa depan (visi strategis), Semua kegiatan pemerintahan di berbagai bidang dan tingkatan harus didasarkan pada visi dan misi yang jelas, jadwal untuk mewujudkan dan memberikan strategi implementasi yang tepat sasaran, bermanfaat dan berjangka panjang.
2. Pemerintahan bersifat terbuka (transparan), Wujud nyata asas ini dapat dilihat antara lain apabila masyarakat diberi kesempatan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilakukan di tingkat pusat atau daerah.
3. Tata kelola mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat tertarik untuk berpartisipasi dalam perumusan dan/atau proses pengambilan keputusan kebijakan publik yang berorientasi pada masyarakat, oleh karena itu partisipasi masyarakat sangat penting dalam setiap proses pengembangan kebijakan. berhubungan dengan masyarakat luas.

4. Pemerintahan/tanggung jawab (accountability), instansi pemerintah dan aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan sesuai dengan amanat dan fungsi pokoknya. Demikian pula kebijakan, program dan kegiatan yang mereka laksanakan dapat diperhitungkan.
5. Pemerintahan menghormati supremasi hukum. Wujud nyata dari prinsip ini antara lain upaya penyelesaian kasus PTM dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, dan pengembangan budaya hukum. Upaya tersebut dilakukan sesuai dengan aturan dan prosedur yang terbuka, transparan dan bebas dari manipulasi politik.
6. Pemerintahan bersifat demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi dan tidak ditentukan oleh badan eksekutif itu sendiri. Keputusan yang diambil antara badan eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus sehingga setiap kebijakan publik yang dibuat benar-benar merupakan keputusan bersama.
7. Profesionalisme dan kompetensi sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan. Usaha untuk menilai dan mengevaluasi tingkat kemampuan dan profesionalisme

sumber daya manusia yang ada, serta untuk meningkatkan atau meningkatkan kualitas sumber daya manusia, merupakan wujud nyata dari prinsip-prinsip profesionalisme dan kompetensi.

8. Pemerintahan yang tanggap. Untuk menampung aspirasi masyarakat dan mengatasi berbagai persoalan masyarakat, aparatur pemerintah harus mampu beradaptasi dengan keadaan yang berubah.
9. Baik pemerintah pusat maupun daerah harus secara berkala menilai dukungan terhadap struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural dalam menanggapi tuntutan perubahan, seperti menata ulang struktur kelembagaan secara keseluruhan, menata jabatan dan fungsi yang lebih tepat, dan senantiasa berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lain yang tersedia secara efisien dan efektif. Tata kelola yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif.
10. Pemerintahan yang terdesentralisasi adalah praktik pelimpahan wewenang dan tugas di tingkat pusat kepada seluruh jajaran aparatur dalam rangka mempercepat proses pengambilan keputusan dan memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan mencapai keberhasilan pembangunan daerah dan pusat.

11. Pembangunan masyarakat sipil melalui peningkatan partisipasi masyarakat dan swasta harus diberdayakan dengan menjalin kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Tata kelola yang mendorong kemitraan dengan bisnis swasta dan publik. Dengan mengintegrasikan pelayanan dan meningkatkan sistem pelayanan masyarakat dan swasta, hambatan birokrasi yang menghambat terwujudnya kemitraan yang setara harus segera dihilangkan.
12. Pemerintahan yang bertekad untuk mengurangi ketimpangan. Wujud nyata dari prinsip pengurangan ketimpangan adalah pengurangan ketimpangan di berbagai bidang, baik antara pusat dengan daerah maupun antar daerah secara adil dan proporsional. Termasuk juga berusaha untuk membuat hukum sama (equity of the law) dan menghilangkan berbagai bentuk diskriminasi yang memisahkan laki-laki dan perempuan dalam situasi sosial.
13. Daya dukung lingkungan menurun akibat penggunaan yang tidak terkendali, bahkan di bawah pemerintahan yang berkomitmen untuk melindungi lingkungan. Contoh perwujudan komitmen terhadap lingkungan antara lain kewajiban untuk secara konsisten menyusun analisis dampak terhadap lingkungan, menegakkan hukum lingkungan, mengaktifkan kelembagaan pengendalian

dampak lingkungan, dan mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan.

- d. Administrasi Publik Berorientasi pada Governance
Perkembangan administrasi publik sedari dulu hingga saat ini selalu ada pertukaran dengan perubahan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.

Terutama perubahan yang terjadi di penyelenggara administrasi publik oleh pihak pemerintahan, disaat pekerjaan pemerintah semakin meningkat dan kekuasaan pemerintah semakin luas dan menyeluruh, maka penyelenggaraan administrasi publik pun berubah di dalam sistem birokrasi pemerintah. Administrasi publik sangatlah mementingkan kepada bentuk perwujudan tata pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik (good governance) disimbolkan dengan adanya susunan pemerintahan yang berbentuk demokratis dan diselenggarakan dengan baik, bersih, tembus dan berpengaruh.

Menurut Thoha, Miftah tahun 2005 tata pemerintahan yang demokratis dan menjelaskan bahwa lokus dan focus kekuasaan tidak hanya ada pada pemerintahan saja, tetapi dapat beralih terfokus pada tangan rakyat. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik terletak pada konstelasi antara tiga komponen rakyat, pemerintah dan pengusaha yang berjalan

secara keterikatan, searah, kongruen dan setimpal.

Di dalam rangkaian bidang ilmu administrasi sebagai bentuk governance menjadi sangat kuat dalam menggerakkan permasalahan-permasalahan modern yang muncul. Administrasi negara tidak hanya sepenuhnya oleh aparat ataupun lembaga. pemerintahan negeri melainkan dapat melibatkan seluruh jenis organisasi, khususnya dalam kategori pembuatan kebijakan publik. Keikutsertaan lembaga non pemerintah dalam mewujudkan kebijakan publik harus dapat kita terima dan juga dalam pengimplementasiannya terdapat ilmu administrasi sebagai bentuk governance meletakkan proses kebijakan sebagai pusat primer atau kebutuhan primer. Selain itu juga dapat digunakan untuk menilai bagaimana kekuasaan administrative, politik dan juga ekonomi dipakai untuk menjawab permasalahan dan kepentingan publik lainnya

BAB 2

GOVERNANCE DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Pendahuluan

Konsep *governance* dalam paradigma administrasi public sebagai bentuk cara pandang baru pemerintahan. Dalam hal ini munculnya perspektif institusionalisme baru yang menimbulkan pergeseran pandangan dari *government* ke *governance*. Sebelumnya, istilah *government* yang berarti pemerintah sebagai badan-badan yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan era kekinian telah berubah seiring dengan kompleksitas persoalan yang dialami organisasi pemerintah secara internal (Eko, 2007).

Secara empirik, pemerintahan dalam pandangan *government* sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dan lain-lain. Pemerintah adalah segala-galanya (*omnipotent*) dan mahakuasa yang secara langsung dirasakan oleh masyarakat. Pada era kekinian dengan munculnya istilah *governance* memberikan pandangan untuk tidak sekedar memperhatikan pemerintah sebagai lembaga (institusional), melainkan juga pemerintahan sebagai proses multi arah, yaitu proses pemerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur di luar pemerintah. Sebagaimana dikemukakan oleh Rhodes (2007), disebutkan bahwa konsep *governance* banyak memberikan ide dan

pemikirannya tentang konsep *governance* yang kemudian diakui sebagai salah satu teori dalam khazanah ilmu administrasi publik..

Pemahaman terhadap perspektif *governance* dapat dilihat dalam Tiihonen (2004) yang menyatakan bahwa teori dan konsep *governance* dimaksudkan sebagai suatu proses baru dari pemerintahan (*a new process of governing*), atau suatu metode baru di mana masyarakat diperintah (*a new meth- ode by which society is governed*). Konsep *governance* dapat dibedakan dalam beberapa varian antara lain (1) *governance* dalam ilmu administrasi publik (*public ad- ministration*) dan kebijakan publik (*public policy*); (2) *governance* dalam ilmu hubungan internasional (*international relations*), (3) *European Union governance*, dan (4) *governance* dalam perbandingan politik. Bahkan Rhodes (1997), secara tegas mengatakan bahwa ciri dari *governance* adalah organisasi *networks* di mana di dalamnya ada tuntutan pasar untuk saling bertukar sumber daya dan karakteristik organisasi *networks* dalam teori *governance*, antara lain: (a) Interdependensi antara organisasi. Konsep *governance* mencakup lingkup yang lebih luas daripada konsep *government*, yang meliputi aktor-aktor selain pemerintah (*state*) seperti sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*). (b) Interaksi terus-menerus antar organisasi yang terlibat dalam *networks* dalam rangka pertukaran sumber daya dan negosiasi dalam berbagi sumber daya; (c) Interaksi seperti halnya permainan yang diikat dalam kepercayaan dan negosiasi yang ditetapkan dan

disetujui oleh masing-masing organisasi; (d) Tidak ada kewenangan yang mutlak, networks mempunyai derajat yang signifikan dengan otonomi setiap organisasi. Networks tidak bertanggung-jawab langsung (*accountable*) kepada pemerintah (negara) mereka mengatur dirinya sendiri tetapi negara dapat mengaturnya secara tidak langsung dan tidak sepenuhnya. Pada konteks domain tersebut di atas governance mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *equality*, dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu, *good governance* merupakan kondisi yang menjamin adanya proses ke seajajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan ketiga komponen yaitu pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta (UNDP dalam Sujarwoto dan Yumarni, 2007). Jika sebaliknya yang terjadi disebut tata pemerintahan yang buruk (*bad governance*).

Konsekuensi dari governance tersebut adalah perubahan perhatian dari semata bergantung pada *government* dalam

penyelenggaraan urusan berbangsa dan bernegara menjadi pada keterlibatan berbagai aktor yang secara bersama sama dengan pemerintah terlibat dalam penyelenggaraan urusan berbangsa dan bernegara (*governance*). Istilah *from government to governance* sekarang sudah marak dan bahkan dianggap sebagai kerangka teori yang paling tepat saat ini untuk menyelesaikan berbagai persoalan publik. Keyakinan yang dimiliki oleh para akademisi dan pelaku administrasi publik secara meluas di seluruh dunia membuat Henry yakin untuk menempatkan *governance* tidak sekedar sebagai perspektif melainkan telah menjadi sebuah paradigma (Henry, 2018). Paradigma terakhir ini menegaskan bahwa sebelum era *governance* maka semua paradigma sebelumnya cenderung berorientasi pada *government* (Henry, 2018). Pusat perhatian administrasi publik semata pada sektor pemerintah saja dan mengabaikan peran dari sektor swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.

Perspektif Birokrasi Pemerintahan

Mempertimbangkan bahwa orientasi administrasi publik klasik atau kemudian dikonsepsikan sebagai *Old Public Administration* (OPA), umumnya dipengaruhi oleh pemikiran dan penerapan birokrasi Weber dan prinsip-prinsip ilmiah manajemen, yang pada akhirnya berimplikasi pada praktik birokrasi pemerintahan yang tertutup dan keterlibatan atau partisipasi masyarakat sangat rendah. Hal itu disebabkan bahwa dalam masa itu,

efisiensi dijadikan sebagai ukuran kerja dan bukannya *responsiveness* dalam administrasi public. Model administrasi publik lebih condong pada administrasi yang bersifat *top down* dan hirarkis, *bureaucratic rational choice* sebagai dasar dalam pengambilan keputusan dan tindakan yang birokratis (*bureaucratic action*) yang menimbulkan *redtape*. (Prasojo, 2009). Model OPA ini, kemudian melahirkan birokrasi pemerintahan dalam mengatur dan mengurus urusan masyarakat serba kerahasiaan, tertutup dan anti demokrasi, sehingga pelayanan dan kesejahteraan masyarakat tidak tercapai secara optimal.

Pandangan Weber tentang birokrasi sebagai tipe organisasi ideal yang penuh rasional, yang menekankan kerahasiaan dan anti demokrasi tersebut, pada gilirannya digugat oleh pemikiran Wilson (1887), yang mengkonstruksi birokrasi agar lebih sejalan dengan iklim kebebasan dan demokrasi yang berkembang, sehingga birokrasi pemerintahan diharapkan untuk mengedepankan prinsip atau nilai keterbukaan dan tanggap pada masyarakat. Artinya bahwa birokrasi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan dan urusan masyarakat pada umumnya perlu memperhatikan aspirasi dan keinginan masyarakat serta keterlibatan masyarakat. Karena esensi demokrasi adalah kedaulatan rakyat.

Adanya pencerahan dan perhatian terhadap nilai kebebasan dan demokrasi tersebut, dalam perkembangannya birokrasi pemerintahan mulai dipengaruhi oleh nilai-nilai dalam paham atau

sistem demokrasi, seperti administrasi publik yang partisipatif, yang menempatkan administrasi di tengah-tengah masyarakatnya dan tidak di atas atau terisolasi darinya (Montgomery, 1988, dalam Mariana,et.al.,2009). Pemikiran ini selain ingin menempatkan birokrasi pemerintah sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan birokrasi pemerintah sebagai alat untuk menampung aspirasi masyarakat. Implikasi dari pemikiran itu adalah bahwa sistem administrasi publik memiliki dimensi ruang dan wilayah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dan lingkungannya. Kesemuanya itu menuntut reorientasi peran birokrasi pemerintahan yang condong pada upaya untuk meningkatkan desentralisasi dan makin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal yang kemudian melahirkan paradigma baru gerakan administrasi publik yang disebut sebagai gerakan administrasi publik baru.

Administrasi publik baru itu ingin mengetengahkan bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan, dan mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Terkait dengan itu, Frederickson (1999) menegaskan bahwa administrasi publik harus memasukkan aspek atau nilai pemerataan (*equity*) dan keadilan sosial (*social equity*) ke dalam konsep birokrasi pemerintah, sehingga praktik administrasi publik tidak dapat netral, tetapi harus berpihak pada masyarakat. Agar dapat

berpihak pada masyarakat maka administrasi publik baru mengubah pola pikir lama yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial menuju pembaharuan pada upaya untuk mewujudkan keadilan sosial, sehingga melahirkan pemikiran-pemikiran untuk melibatkan masyarakat dalam praktik administrasi publik. Karena aspirasi, keinginan dan kebutuhan masyarakat dapat diketahui secara baik oleh pemerintah jika ruang untuk mengaspirasikan dan mengkomunikasikan hal tersebut tersedia bagi masyarakat.

Berdasarkan alasan tersebut maka partisipasi menjadi sesuatu yang penting dan dibutuhkan dalam praktik administrasi publik. Drucker (1989) menegaskan bahwa apa yang tidak dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat, hendaknya jangan dilakukan oleh pemerintah saja. Itu tidak berarti bahwa birokrasi pemerintah bukan harus besar atau kecil, tetapi pekerjaannya harus efisien dan efektif demi kepentingan masyarakat, yakni dengan melibatkan masyarakat. Seperti juga dikemukakan oleh Wilson (1989), birokrasi tetap diperlukan tetapi harus tidak birokratis, kaku dan tertutup, tetapi mengakomodir nilai kebebasan dan demokratis. Karena itu administrasi publik perlu pembaharuan. Upaya pembaharuan jika kita menggunakan konsep dan pemikiran Osborne dan Gaebler (1992) diistilahkan dengan “*reinventing government*” atau “menemukan kembali pemerintah” karena berbagai kegagalan birokrasi pemerintahan dengan mengedepankan gagasan *entrepreneurial government*, sehingga kemudian pengaruh

managerialisme masuk ke dalam birokrasi pemerintahan. Tetapi, alasan sesungguhnya lahirnya konsep *reinventing government* di Selandia Baru, Inggris dan Amerika Serikat dan beberapa negara lain menurut Osborne dan Gaebler (1992) adalah karena di negara-negara tersebut terjadi ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah dan birokasinya. Khususnya di Amerika Serikat, Osborne dan Gaebler mengutip pernyataan Presiden Ronald Reagan yang melihat bahwa “*government is not the solution to our problems. Government is problem.*”

Secara teoritis, perkembangan *managerialisme* itu mulai bergerak di negara-negara seperti Inggris, USA dan New Zealand, yang kemudian lebih dikenal sebagai “*New Public Management*” (NPM). Kelahiran NPM merupakan sebuah gerakan intelektual yang pada dasarnya dalam rangka pembaharuan pengelolaan administrasi publik itu sendiri. Terkait dengan gerakan NPM ini, sesungguhnya banyak hal penting yang digagas untuk pembaharuan administrasi publik, seperti kompetisi pemerintah dan swasta dalam penyediaan pelayanan publik, insentif mekanisme pasar untuk menghilangkan patologi birokrasi, alternatif pelayanan yang lebih luas dengan mengurangi monopoli, menyediakan pelayanan publik yang responsif, dan lain-lain. Sementara doktrin yang dipergunakan adalah pemanfaatan pada manajemen yang profesional, penekanan pada indikator kinerja sebagai kriteria utama, penekanan pada kontrol output, pergeseran pelayanan pada unit-unit yang lebih kecil,

penekanan kompetisi yang lebih tinggi, penekanan pada gaya sektor swasta dan penghematan serta akuntabilitas yang lebih baik dari birokrasi pemerintah dengan *desentralized management* (Acompo, 1998; Reichard, 2001).

Berbagai karakteristik mengenai NPM tersebut cenderung mengarah pada suatu ikhtiar untuk meningkatkan citra dan pengelolaan administrasi publik dengan mengadopsi dan mengaplikasi berbagai prinsip-prinsip manajemen sektor swasta untuk diterapkan ke dalam proses pengelolaan administrasi publik. Sehingga NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Vigoda, 2003).

Sementara terkait dengan upaya untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam kultur yang lebih egaliter dan partisipatif terlihat sangat minim atau boleh dikatakan masih gamang, meskipun telah ada nilai atau prinsip yang mengarah pada upaya untuk membuka ruang tersebut, yakni doktrin untuk menjamin adanya kinerja, akuntabilitas dan kontrol terhadap administrasi publik dengan *desentralized management* (Acompo, 1998) dan orientasi pada pelayanan publik (*public service orientation*) yang menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai oleh organisasi publik dengan memberikan perhatian yang lebih besar

kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi ‘*user*’ dan warga masyarakat serta akuntabilitas (Ferlie, Ashburner, Flitzgerald, dan Pettigrew, 1997).

Kekurang-seriusan NPM dalam memperhatikan nilai partisipasi dan/atau pendekatan partisipasi dalam administrasi publik, sementara lebih menekankan pengaplikasian nilai-nilai dalam sektor swasta, mendapat kritik yang cukup serius. Hal itu dikarenakan oleh pilihan terhadap pengintroduksian nilai- nilai dalam sektor swasta dinilai menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam praktik pelayanan birokrasi pemerintah bagi masyarakat karena lebih mendahulukan kewirausahaan daripada hak-hak masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Orientasi NPM yang melihat masyarakat sebagai *customer* semata-mata, dianggap kurang relevan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang ingin ditegakkan dalam reformasi birokrasi pemerintahan, terkait praktik administrasi publiknya. Seinggalahirlah konsep baru dalam perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *New Public Service* (NPS) yang digagas oleh Denhardt dan Denhardt (2003).

Perbedaan yang dominan dari paradigma NPM dan NPS sebetulnya terletak pada bagaimana birokrasi pemerintahan memandang masyarakatnya. Dalam NPM, masyarakat hanya dilihat sebagai *customer* yang harus dilayani dengan baik, sedangkan dalam NPS masyarakat dilihat sebagai *owner*, yang *empunya* negara sehingga dalam tataran negara yang demokratis dia berhak, tidak

hanya dilayani dengan sebaik-baiknya akan tetapi juga menentukan jenis pelayanan, berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan, serta mengawasi bagaimana pelayanan tersebut diberikan. Disamping itu, pendekatan NPM cenderung lebih mengaitkan negara (*state*) dengan pasar (*market*) semata. Secara eksplisit, NPM menekankan pada adanya dominasi preferensi individu terhadap penyediaan barang dan jasa publik. Padahal, diakui bahwa pemerintah yang modern, sesungguhnya bukan sekedar menyangkut upaya untuk efisiensi semata, tetapi juga mempertimbangkan sebuah relasi pertanggungjawaban (*accountability*) antara negara dan pemerintah dengan warga negaranya. Artinya, warga (*citizen*) tidak diperlakukan sebagai pelanggan dan konsumen (*customer and consumer*) tetapi lebih sebagai warga negara (*as citizen*) yang memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas tindakan yang diambilnya atau atas kegagalan dalam melaksanakan kewajibannya. Warga negara juga memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan akan hak-haknya, didengar suaranya, sekaligus dihargai nilai atau preferensinya.

Mempertimbangkan argumentasi di atas dan menyadari bahwa kedudukan warga negara adalah penting dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik, serta didorong oleh dinamika perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis, yang membawa nilai-nilai fundamental yang mendudukan warga negara sebagai pemegang kedaulatan, maka implikasi logis dari hal tersebut

adalah bahwa pemerintahan harus dibangun dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government from the people, by the people and for the people*).

Dengan perkataan lain, pemerintahan harus dibangun dengan cara-cara atau nilai-nilai yang demokratis. Semangat tersebut menginspirasi dan menjadi alasan mendasar bagi Denhardt and Denhardt (2003) untuk mengadopsi nilai tersebut dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik bagi masyarakat. Denhardt and Denhardt mengatakan bahwa “*public servants do not deliver customer service, they deliver democracy.*” Yang jika dimaknai berarti bahwa para pegawai pemerintahan tidak bekerja untuk melayani pelanggan tetapi lebih untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Oleh karena itu, hal penting dan substansial yang perlu dipegang teguh dan menjadi perhatian utama dari para pegawai pemerintahan adalah bahwa ketika menyelenggarakan pemerintahan mereka seharusnya lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat secara demokratis, yakni adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel, dan bukan menjalankan pemerintahan seperti layaknya sebuah perusahaan milik swasta.

Menilik argumentasi tersebut di atas maka tuntutan bagi pemerintah dan birokrasinya adalah melakukan perubahan pendekatannya kepada masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pendekatan yang selama ini dilakukan pemerintah dan birokrasinya yang cenderung pada penggunaan pendekatan yang

bersifat *telling*, yakni suka memberi perintah dan mendikte masyarakat, diubah pendekatannya dengan menggunakan pendekatan yang bersifat *listening*, yakni mau mendengarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Kemudian pemerintah dan birokrasinya yang biasanya mengutamakan pendekatan yang bersifat *steering*, yakni suka mengarahkan dan memaksakan masyarakat, diubah menjadi sebuah pendekatan yang lebih mengutamakan pendekatan yang bersifat *servicing*, yakni bahwa pemerintah dan birokrasinya harus mau merespons dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat pada umumnya, bukan pada kepentingan pribadi, golongan atau kelompok tertentu saja. Bahkan tidak diperkenankan bila dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik dipergunakan gaya mengelola administrasi publik dengan menggunakan gaya *shadow democracy* menurut pandangan Walter Wey (dalam Keban, 2008). Karena gaya pengelolaan administrasi publik yang demikian itu akan membawa masyarakat pada kesengsaraan dan kemelaratan dalam kehidupannya.

Perspektif Kepentingan Publik

Peran administrasi publik, seperti yang dikatakan Cleveland (dalam Keban, 2008) bahwa “peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi.” Artinya bahwa administrasi publik yang orientasinya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat harusnya

memberikan kemanfaatannya bagi masyarakat.

Untuk mencapai hal tersebut maka pemerintah dalam mengelola administrasi publik perlu melakukan peningkatan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitasnya, dan lebih sempurna lagi jika pemerintah dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik, sehingga terwujud apa yang dikonseptualisasikan oleh Cleveland (dalam Martin, 1989) sebagai *organized democracy*.

Sebuah konsep yang sejalan dengan gagasan yang dikemukakan oleh Denhardt and Denhardt (2003) yang melihat bahwa administrasi publik, melalui pegawainya berperan memberikan atau menciptakan demokrasi. Bahkan menurut gagasan Rondinelli (2007) peran pemerintah harus diarahkan pada upaya untuk melayani masyarakat guna mencapai *democratic governance* yang antara lain dilakukan dengan pendekatan partisipasi dan pemberdayaan bagi masyarakat. Dengan orientasi pengelolaan administrasi publik yang demikian itu, maka pemerintah dan birokrasinya yang modern dan demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan menyertakan partisipasi *stakeholders*, yaitu aktor-aktor di luar pemerintah dan birokrasinya, baik itu sektor swasta maupun masyarakat untuk terlibat aktif dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan-tujuannya, secara khusus bagi kemaslahatan masyarakat.

Para *stakeholders* tersebut terlibat secara aktif bahkan proaktif untuk memikirkan, memutuskan, mengimplementasikan sekaligus mengawasi dan menilai serta menentukan kinerja pemerintah dan birokrasinya. Melalui proses tersebut, pada akhirnya dapat melahirkan sebuah ruang yang cukup luas dan sama untuk saling melengkapi guna masing-masing *stakeholders* menetapkan *voice* dan *choiceny* untuk kepentingan publik yang merupakan tujuan kegiatan administrasi publik.

Nuansa tersebut diasumsikan akan membawa atau menghasilkan sebuah perasaan saling memahami, saling memberi dan menerima, serta saling bertanggung jawab atas berbagai kegiatan dalam administrasi publik. Dengan demikian, pada akhirnya tugas pemerintah dan birokrasinya akan menjadi lebih ringan, lebih mudah dan lebih terfokus karena didukung oleh berbagai pihak yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam tata kelola pemerintahan dan negara. Sehingga pemerintah dan birokrasinya tidak perlu lagi mendominasi semua kekuasaan yang harus dijalankan semata-mata melalui sistem atau mekanisme kontrol dan perintah (*command and control mechanism*).

Melalui kondisi yang demikian itu maka pemerintah dan birokrasinya akan lebih terarah pada tugas utamanya melaksanakan tanggungjawab untuk melayani dan memberdayakan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah dan birokrasinya akan menjadi lebih terfokus, dan pada akhirnya bermuara pada terciptanya

pemerintahan yang efektif dan efisien serta berkinerja lebih baik. Bahkan lebih daripada itu, bahwa melalui cara atau pendekatan yang melibatkan secara aktif berbagai *stakeholders*, terutama masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, dapat dipastikan bahwa rakyat menjadi merasa “dimanusiakan” atau dihargai sehingga pemerintah dan birokrasinya akan benar-benar menjadi milik rakyat.

Hal tersebut senada dengan pemikiran Denhardt dan Denhardt (2003) yang mengatakan bahwa “...with the citizens at the forefront, the emphasis should not be placed on either steering or rowing the governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness.” Yang dimaknai bahwa dengan menempatkan warga negara di posisi paling depan, berarti bahwa beban pada pemerintah akan berkurang untuk mengarahkan atau menjalankan sendiri tugas-tugas pemerintahan, melainkan diletakkan pada upaya membangun institusi publik yang sarat dengan nilai integritas dan responsivitas. Artinya bahwa begitu pentingnya posisi masyarakat maka sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk meletakkan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan bukan sebagai obyek semata, tetapi sebagai subyek yang berada di baris depan untuk mengarahkan dan menjalankan pemerintahan.

Penekanan seperti ini dicetuskan oleh Denhardt and Denhardt (2003) untuk mengingatkan kita kembali bahwa tujuan kegiatan administrasi publik adalah untuk kepentingan publik. Dalam hal ini, supaya pemerintah dan birokrasinya dapat mengetahui

sesungguhnya kepentingan publik tersebut maka administrasi publik perlu dijalankan secara demokratis. Artinya, bahwa pemerintah dan birokrasinya harus memberi ruang untuk masyarakat mengekspresikan aspirasi dan kebutuhannya. Sebab jika tidak demikian maka apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan birokrasinya seringkali tidak sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu, Denhardt dan Denhardt (2003) menegaskan bahwa kepentingan publik harus didefinisikan sebagai *shared values*, yaitu nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat bukan oleh elite tertentu karena pada titik ini, idealitas kepentingan publik itu dapat terwujud sesuai harapan dan kebutuhan mereka.

Persoalan kemudian bahwa idealitas kepentingan publik itu tidak dapat terwujud atau melahirkan masalah dalam implementasinya. Itu dikarenakan secara operasional terformulasikan melalui suatu proses yang seringkali tidak mencerminkan aspirasi atau kepentingan publik itu sendiri. Tidak jarang kita temui dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kepentingan publik itu merupakan cerminan dari kepentingan para wakil rakyat, pengambil keputusan dan/atau para pemilik modal. Alhasil, institusi-institusi publik seringkali dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan mengatasnamakan kepentingan publik ketika mereka hendak memutuskan sesuatu, tetapi yang sesungguhnya terjadi lebih karena didorong oleh kepentingan

mereka sendiri dan tekanan pihak-pihak tertentu.

Sehingga pada tataran inilah, persoalan belum optimalnya upaya untuk mensejahterakan masyarakat dimulai. Oleh karena itu, Denhardt and Denhardt (2003) menegaskan bahwa *government shouldn't be run like a business, it should be run like a democracy*. Yang dimaknai sebagai pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi harus dijalankan lebih untuk melayani masyarakat secara demokratis.

Orientasi pemikiran Denhardt and Denhardt (2003) yang tertuju pada penciptaan administrasi publik yang partisipatif dan demokratis, yang lebih dikenal sebagai NPS tersebut adalah sesuatu yang logis terjadi karena bila mencermati landasan teori yang mendasari terbangunnya paradigma NPS merupakan teori-teori yang menekankan nilai-nilai demokratis dan partisipasi warga negara.

Teori yang dimaksud adalah pertama, *theories of democraticcitizenship*; kedua, *models of community and civil society*; ketiga, *organizational humanisme and the new public administration*; dan keempat, *post-modern public administration*. Dalam bingkai *theories of democratic citizenship*, warga negara tidak dipandang hanya status legalnya, yakni hak dan kewajibannya saja, tetapi juga dari *responsibility*-nya terhadap berbagai persoalan yang terkait dengan berbagai isu yang ada dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena masyarakat merupakan bagian bahkan menjadi unsur fundamental

dalam sebuah negara atau komunitas politik.

Dalam posisi yang demikian itu maka sudah menjadi keharusan bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, bukan untuk memenangkan kepentingan dirinya sendiri dan/atau golongannya, tetapi demi kepentingan masyarakat banyak. Dan tugas pemerintah dan birokrasinya dalam konteks ini adalah melakukan pemberdayaan bagi masyarakat agar dapat menjalankan perannya seoptimal mungkin dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Sementara dalam kerangka teori *models of community and civil society* ditandaskan bahwa dengan berbagai fenomena yang muncul dalam masyarakat yang menunjukkan bahwa adanya kemerosotan nilai-nilai sosial bahkan termarginalisasinya masyarakat sebagai dampak dari adanya berbagai paham seperti individualisme, kapitalisme, kemajuan teknologi dan keinginan masyarakat itu sendiri untuk menjadi masyarakat yang lebih *human*, maka teori ini menekankan perlu adanya visi “kebaikan bersama” (*pro bono publico*) yang menjadikan sebuah sistem sosial dapat menjadi lebih hidup dan berperan lebih baik.

Dalam kerangka tersebut, nilai-nilai yang perlu dikembangkan dalam komunitas masyarakat adalah kepedulian, rasa percaya, kerjasama yang terikat kuat oleh sebuah sistem yang efektif, dimana dikehendaki agar pemerintah dan birokrasinya berperan penting dalam membangun komunitas dan *civil society* yang kuat yang

mendorong masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan terkait dengan *organizational humanisme and the new public administration*, orientasi teori ini sesungguhnya merupakan sebuah bentuk kritik terhadap penerapan pendekatan hirarki tradisional yang membatasi perilaku manusia dengan mengutamakan mekanisme kontrol dan perintah.

Untuk menjadi organisasi publik yang efektif dan efisien dan berpihak kepada masyarakat, maka perlu dilakukan pereduksian mekanisme kontrol dan perintah, dan memberikan ruang yang besar bagi partisipasi semua pihak, baik yang ada di dalam organisasi maupun di luar organisasi publik. Selain itu, teori ini mengedepankan beberapa nilai yang perlu diintroduksi oleh organisasi publik, yakni: keadilan, persamaan, kejujuran, kepekaan, tanggung jawab dan sebagainya. Nilai-nilai tersebut dianjurkan untuk diaktualisasikan secara tepat dan benar dalam organisasi publik, jika menghendaki organisasi publik yang humanistik dan berpihak pada masyarakat.

Semangat yang dibawa oleh NPS sebagaimana diuraikan sebelumnya, pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tuntutan perlunya diwujudkan *participatory governance* atau *democratic governance* yang terus menguat dan telah menjadi paradigma baru administrasi publik di masyarakat global dewasa ini (Dwiyanto, 2004).

Perubahan itu sebetulnya diawali dari adanya pergeseran-pergeseran pemikiran dalam memandang peran pemerintah dan birokrasinya dalam proses penyelenggaraan negara. Pemerintah telah dipandang sebagai bukan aktor yang dominan dan mendominasi keseluruhan aktivitas penyelenggaraan negara dalam melayani kepentingan publik. Hal itu dapat terlihat juga dalam pergeseran paradigma yang dielaborasi sebelumnya.

Governance : Perspektif Administrasi Publik

Perubahan government menuju governance dalam perkembangan menjadikan sebuah paradigma baru dalam administrasi public, bahwa urusan dan kepentingan publik bukan merupakan urusan pemerintah semata tetapi juga urusan pihak non pemerintah dan masyarakat itu sendiri.

Donald Kettl (2002) berpandangan bahwa tantangan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan (Amerika) adalah yang berkenaan dengan kapasitas, yaitu mengembangkan sistem dan sumber daya manusia yang mampu mengintegrasikan kolaborasi baru (new collaboratives), dengan membangun sistem horisontal, untuk mereduksi dominasi sistem tradisional yang vertikal, sistem fungsional dan terspesialisasi yang terus-menerus mendominasi birokrasi.

Demikian juga Agranoff dan McGuire (2003) dan Box (1998) sependapat bahwa pemerintah harus memadukan kapasitas yang dimilikinya dengan kapasitas pihak lain seperti warganegara

(citizens) dan berbagai aktor non pemerintah agar menjadi efektif dalam memecahkan rumitnya masalah publik yang sudah berlangsung lama. Hal senada disampaikan oleh Giddens (1998) bahwa reformasi terhadap tata penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan hendaknya lebih diarahkan pada upaya membangun governance dari pada sekedar government.

Menyimak semangat dan nuansa substansi dari paradigma governance tersebut, tergambar jelas bahwa tata kelola pemerintahan itu perlu dilakukan dengan bentuk kerjasama dan kolaborasi yang saling melengkapi, sinergi dan saling mendukung. Sehingga pada konteks itulah nilai atau pendekatan partisipasi menjadi hal yang penting untuk dilakukan dalam tata kelola pemerintahan. Keterlibatan semua pihak selain pemerintah menjadi keniscayaan yang perlu dibangun dalam tata kelola pemerintahan. Artinya bahwa dalam kacamata paradigma governance, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang paling menentukan bahkan mendominasi.

Implikasinya, peran pemerintah dan birokrasinya sebagai pembangun dan penyedia jasa pelayanan publik akan bergeser menjadi institusi pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di lingkungan komunitas atau masyarakat dan sektor swasta untuk ikut berperan serta (partisipasi) melakukan upaya tersebut. Tetapi sesungguhnya, dalam perspektif governance, tuntutan perubahan peran pemerintah dan birokrasinya juga berarti

pula tuntutan perubahan peran dari warga negara itu sendiri, yakni tuntutan yang lebih besar kepada warga negara untuk berdaya, mengurus dirinya sendiri, berpartisipasi dan memonitor akuntabilitas pemerintah dan birokrasinya. Singkat kata, idealitas untuk mewujudkan governance yang baik, antara pemerintah dan masyarakat, dapat terjadi apabila dua pihak yang memiliki kapasitas harus saling mendukung dan melengkapi. Warga negara harus menampilkan sikap dan perilaku yang bertanggungjawab, aktif, berpartisipasi dan memiliki kesadaran. Sementara pemerintah dan birokrasinya harus menampilkan karakteristik pemerintahan yang terbuka, tanggap, mau mendengar dan mau melibatkan (inklusif). Inilah filosofi mendasar dari bangunan administrasi publik menurut perspektif governance dalam mengatur dan mengelola urusan atau kepentingan publik.

Menurut gagasan ADB (dalam Sumarto, 2009) governance agar dapat menjadi baik atau dikonseptualisasikan sebagai good governance, maka beberapa elemen utama berikut perlu diperhatikan, yakni: accountability, participation, predictability dan transparency. UNDP lebih jauh menegaskan bahwa karakteristik good governance, yaitu mengikutsertakan semua, transparan dan tanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah

dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Lengkapya sebagaimana dituangkan oleh Rondinelli (2007) dalam tulisannya, sebagai berikut: (1) Participation, yaitu bahwa semua orang harus diberikan kesempatan untuk bersuara dalam pengambilan keputusan baik langsung maupun melalui institusi perantara yang mewakili kepentingannya. (2) Rule of law, yang dimaknai bahwa aturan hukum harus adil dan ditegakkan tanpa pandang bulu, termasuk hukum yang mengatur hak asasi manusia. (3) Transparency, yakni adanya keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi.

Artinya berbagai proses, institusi dan informasi harus dapat diakses oleh semua pihak yang berkepentingan. Dengan perkataan lain bahwa segala informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik dapat diperoleh secara langsung dan tepat waktu bagi yang membutuhkan. (4) Responsiveness, artinya bahwa institusi-institusi publik dan prosesnya yang ada harus diarahkan untuk melayani para pemangku kepentingan atau stakeholders.

Yang diinterpretasi lebih jauh bermakna bahwa institusi-institusi publik harus cepat dan tanggap dalam melayani pemangku kepentingan. (5) Consensus orientation, yang dimaknai bahwa upaya untuk memecahkan persoalan atau urusan publik harus dilakukan melalui suatu proses mediasi yang mengarah pada suatu konsensus bersama dan konsensus tersebut harus didasarkan pada kepentingan

umum atau berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas serta diharapkan untuk patuh pada kebijakan dan prosedur yang benar. (6) Equity, yang dimaknai bahwa semua individu atau warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraannya serta keadilan. (7) Efficiency and effectiveness, bahwa institusi- institusi publik dalam pengelolaan sumber daya publik yang ada harus dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna (best use). (8) Accountability, dimaknai bahwa para pengambil keputusan di institusi publik, sektor publik, dan organisasi masyarakat madani (civil society) harus mampu mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan dan diputuskan kepada publik sekaligus kepada pemangku kepentingan. (9) Strategic vision, bahwa para pemimpin dan masyarakat publik harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan manusia, dengan memperhatikan latar belakang sejarah, dan kompleksitas sosial-budaya.

Disamping berbagai prinsip dan/atau nilai yang harus dipertimbangkan dalam upaya menciptakan good governance, tiga domain utama dalam perspektif governance diharuskan juga menjalankan berbagai peran sehingga interaksi dan dinamika partisipasi di antara mereka dapat berjalan baik, yakni pertama, untuk negara (state), peran yang diharapkan agar berorientasi pada penciptaan sumber daya manusia yang berkualitas dan berkesinambungan dengan mengintegrasikan upaya tersebut dengan

dinamika kehidupan sosial, ekonomi dan perlindungan lingkungan, disertai juga dengan upaya melindungi masyarakat dari kerentanan, menciptakan komitmen politik, menyediakan infrastruktur, melakukan desentralisasi dan demokratisasi pemerintahan, memperkuat finansial dan kapasitas administrasi pemerintah lokal. Selain itu, institusi pemerintah perlu juga memberdayakan masyarakat dengan memberikan layanan untuk semua dan menjamin adanya peluang atau akses yang sama dan adil, baik dalam bidang sosial, ekonomi dan politik bagi semua masyarakat. Semua peran tersebut akan tercapai apabila institusi pemerintahan juga terbangun suatu kondisi yang kondusif, dalam hal sistem dan proses legislasi dan yudisial yang tepat, legal, terpercaya dan efektif.

Kedua, untuk pihak sektor swasta (private sector), diharapkan agar dapat berperan untuk menciptakan kondisi pasar yang kondusif bagi peningkatan produksi barang dan jasa. Sehingga proses pembangunan bagi masyarakat dapat berjalan dengan baik dan upaya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dapat lebih terjamin. Ketiga, untuk pihak masyarakat (civil society) harapan kepada mereka adalah bahwa masyarakat dapat mampu atau berdaya dalam mengurus dan mengelola berbagai permasalahan yang dihadapinya, sehingga kebergantungannya kepada pemerintah dan pihak swasta bisa diminimalisir.

Selain itu, keberdayaan masyarakat juga dapat menjadikan mereka mampu untuk berinteraksi atau menjalin kerjasama dengan

pihak swasta dan pemerintah, disamping mampu memfasilitasi dan memobilisasi berbagai kelompok di dalam lingkungan masyarakat itu sendiri untuk terlibat dalam aktivitas sosial, politik dan ekonomi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Terkait dengan poin ini maka masyarakat juga diharapkan untuk membangun organisasi masyarakat sipil yang baik dan profesional agar dapat menyalurkan partisipasi publik untuk mempengaruhi proses kebijakan publik dan proses pembangunan itu sendiri. Akhirnya dengan kondisi masyarakat sipil yang demikian itu, maka harapan terakhir bagi mereka adalah bisa menjadi aktor untuk melakukan check and balances terhadap kekuatan negara dan swasta yang merupakan unsur utama juga dalam perspektif governance.

Jadi, jika menyimak gagasan yang dikemukakan beberapa pakar dalam buku dan tulisannya yang telah dielaborasi panjang lebar di atas, kita kemudian dapat mensarikan bahwa pendekatan governance dalam ilmu administrasi publik merupakan suatu proses manajemen pemerintahan dalam mengelola sumber daya, termasuk sumber daya manusia, sumberdaya sosial dan sumber daya alam serta urusan dan persoalan publik dengan melibatkan seluruh stakeholders dalam domain pemerintah, swasta dan masyarakat sipil yang bersifat dinamis dan berkesinambungan dengan menempatkan prinsip-prinsip atau nilai-nilai penting seperti akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dalam setiap proses penyelenggaraan

pemerintahan dan negara.

Dengan penyimpulan tersebut, pada titik ini kita semakin tegas dan jelas melihat bahwa nilai partisipasi dan pendekatan partisipasi dalam administrasi publik adalah sesuatu yang semakin dituntut dan penting untuk diintroduksi, diaplikasikan dan diaktualisasikan dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik guna mengurus dan mengelola urusan dan kepentingan publik. Sehingga tidak heran apabila kemudian dalam perkembangan-perkembangan tulisan dan/atau buku yang dituangkan oleh beberapa pakar administrasi publik belakangan ini melihat bahwa telah terjadi dinamika pergeseran makna (meaning) atau pemaknaan terhadap administrasi publik itu sendiri, seperti yang dituangkan oleh Keban (2008, 4-5) berikut: “Variasi makna administrasi publik dapat dilihat dari persepsi orang tentang kata “administrasi publik” itu sendiri. Ada yang menterjemahkan administrasi publik sebagai administration of public atau administrasi dari publik, ada yang administration for public atau administrasi untuk publik, bahkan ada yang melihatnya sebagai administration by public atau administrasi oleh publik. Variasi terjemahan tersebut menarik karena dapat menunjukkan suatu rentangan kemajuan administrasi publik mulai dari administrasi publik yang berparadigma tidak demokratis sampai yang paling demokratis, atau dari yang tidak memperhatikan aspek pemberdayaan masyarakat sampai ke yang benar-benar memperhatikan pemberdayaan masyarakat.

Istilah *administration of public* menunjukkan bagaimana pemerintah berperanan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah.

Kemudian istilah *administration for public* menunjukkan suatu konteks yang lebih maju dari yang pertama, yaitu pemerintah lebih berperanan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service provider*).

Dalam konteks ini diasumsikan bahwa pemerintah lebih responsif atau tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Meskipun kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan pemerintah namun pemerintah tidak berupaya memberdayakan publik. Selanjutnya, istilah *administration by public* merupakan suatu konsepsi yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat karena pemerintah memberikan kesempatan untuk itu.

Dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah pada “*empowerment*” yaitu pemerintah yang berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya

tergantung terus menerus kepada pemerintah. Akibatnya, masyarakat dapat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi, mulai dari pemenuhan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penilaian hasil, sementara pemerintah lebih memainkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan diri pada urusan- urusan negara yang bersifat strategis.”

Pandangan senada juga diungkapkan oleh Warsito dalam orasi ilmiah pengukuhan guru besarnya, yang berjudul: “Administrasi Publik Indonesia di Era Demokratisasi Lokal Bagaimana Semangat Kompatibilitas Menjiwai Budaya Birokrasi” berikut: “Dalam perkembangan konsep Ilmu Administrasi Negara, maka telah terjadi pergeseran titik tekan dari Administration of Public di mana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan; Administration for Public yang menekankan fungsi negara/pemerintahan yang bertugas dalam public services; ke Administration by Public yang berorientasi bahwa public demand are differentiated, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada putting the customers in the driver seat. Di mana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai driving forces.” (dalam Thoha, 2008, 52)

Mengacu pada pergeseran pemaknaan terhadap administrasi publik sebagaimana dituangkan di atas, dapat diketahui bahwa dalam studi administrasi publik dewasa ini kecenderungan yang diharapkan

adalah adanya keterlibatan aktif dari masyarakat dalam penyelenggaraan administrasi publik. Bahkan dalam persepsi atau gagasan Goodsell (2006), administrasi publik dilihat sebagai suatu upaya menghasilkan *integrated public governance*, dimana semua pihak yang terlibat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat diintegrasikan berdasarkan nilai legalitas, efisiensi, efektivitas, keadilan, keterandalan, transparansi, integritas dan partisipasi atau keterlibatan berbagai pihak agar dapat mencapai kehidupan yang lebih demokratis, bahkan lebih dari itu yakni menjadi modal utama terwujudnya kepercayaan publik (*public trust*) kepada pemerintah dan birokrasinya, sehingga pada akhirnya pemerintah lebih efektif untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan dan kebaikan bersama.

Sebagaimana dikatakan Ford Foundation, salah satu lembaga yang menjadi pionir program *governance*, “pemerintah yang efektif bergantung pada legitimasi yang diperoleh dari partisipasi berbasis luas, keadilan dan akuntabilitas.” (Sumarto: 2009, 5). Lebih spesifik lagi ditegaskan oleh Wamsley dan Wolf (1996) bahwa partisipasi masyarakat dalam administrasi publik merupakan hal yang penting diaplikasikan dalam pemerintahan yang demokratis (*democratic government*).

Adapun, administrasi publik yang demokratis berkaitan dengan bagaimana mentransformasikan warga dari obyek menjadi subyek, dari warga sebagai pemilih, konstituen atau klien menjadi warga sebagai pemilih, konstituen, klien dan partner

(Sossin:2002;2).

Sebagai subyek berarti warga menjadi stakeholders dan aktor dalam proses administrasi publik, sedangkan sebagai obyek maka warga cenderung menjadi konstituen dan marginal atau outside. Selain itu, mentransformasi warga dari obyek menjadi subyek berarti menempatkan warga sebagai fokus dan sebagai stakeholders dan itu penting karena “citizens are the heart of democracy”, sejalan dengan hakikat demokrasi yang didefinisikan sebagai government of the people, by the people, for the people.

Pemaknaan tersebut jika dibawa kedalam konteks administrasi publik maka administrasi publik demokratis dapat didefinisikan sebagai tindakan atau usaha administrator (birokrat) publik untuk memfasilitasi dan mengakomodasi partisipasi, responsivitas, transparansi dan akuntabilitas dalam proses administrasi, seperti yang dikemukakan oleh Rosenbloom (2005)⁹ bahwa administrasi publik yang demokratis adalah administrasi publik yang mengakomodir nilai-nilai yang inheren dalam demokrasi untuk dibawa kedalam proses dan praktik administrasi publik. Bagaimana menggambarkan argumentasi tersebut, tulisan Little (1996) dalam bukunya “Thinking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration”, sangat gamblang dijelaskan bagi kita untuk memaknainya.

Ia menandakan bahwa konsepsi democratic public administration secara filosofis mengakomodir tiga nilai penting

dalam demokrasi, yakni government of the people berarti pemerintahan masyarakat akan membawa legitimasi bagi administrasi publik, government by people berarti bahwa pemerintahan masyarakat

harus menjamin adanya representasi administrasi publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat, dan government for the people bermakna bahwa administrasi publik akan benar-benar menjalankan kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi.

BAB 3

GOOD GOVERNANCE

Pendahuluan

Penerapan good governance merupakan kebutuhan mutlak mayoritas rakyat demi terciptanya suatu sistem politik pemerintahan yang lebih berpihak kepada kepentingan rakyat sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi secara universal. Hal ini dapat pula menjadi faktor pendorong terwujudnya political governance yang menghendaki bahwa berbagai proses pemerintahan baik itu dari segi proses perumusan kebijakan publik, penyelenggaraan pembangunan, pelaksanaan birokrasi publik pemerintahan agar berjalan secara transparan, efektif dan efisien untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Era globalisasi yang ditandai dengan semakin terbukanya arus informasi, komunikasi dan transportasi, komunikasi dan transportasi antar Negara di dunia, menuntut suatu Negara untuk memprakondisikan dirinya dengan melakukan upaya pemberdayaan (empowering) dan reformasi total atas kehidupan politik dan pemerintahan, hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan serta keamanan nasional.

Dalam kondisi persaingan bebas di era globalisasi, peran pemerintah mengalami pergeseran, dalam arti bahwa pemerintah sudah tidak lagi menjalankan peran secara dominan dalam berbagai aktivitas Negara melainkan hanya sebagai fasilitator bagi kelancaran arus

perdagangan dan persaingan bebas.

Dalam perspektif Otonomi Daerah, khususnya di Indonesia, penerapan Good governance merupakan suatu urgensi dalam upaya mewujudkan pemerintahan daerah atau local governance yang efektif, efisien, mandiri serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Hal ini didukung pula dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah yang akan memberikan peluang lebih besar bagi terlaksananya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan; serta prinsip- prinsip Otonomi Daerah sehingga pemerintah daerah mampu menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat (publik services) secara optimal dan tidak terlalu bergantung lagi kepada pemerintah pusat (sentralistik) sebagaimana era pemerintahan sebelumnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya good governance. Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan antara lain oleh pemahaman terhadap konsep tata pemerintahan yang baik serta pengamalannya yang sangat terkait dengan birokrasi dan manajemen birokrasi pemerintah.

Di era pemerintahan modern dewasa ini, fungsi pokok birokrasi dalam Negara adalah menjamin terselenggaranya kehidupan Negara dan menjadi alat rakyat/masyarakat dalam mencapai tujuan ideal suatu

Negara (Budi Setiono, 2002:72).

Dalam konteks tersebut birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok (Dwipayana 2003:65) yakni: pertama, fungsi pelayanan publik (public services) yang bersifat rutin kepada masyarakat, seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan document, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan jaminan keamanan bagi penduduk. Kenyataan fungsi birokrasi pemerintah di daerah ini belum berjalan sebagaimana mestinya.

Konsep Good Governance

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sejalan dengan prinsip demokrasi yang lebih efisien pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi. Untuk mencapai pemerintahan yang baik perlu adanya konsep Good Governance, diantaranya:

1. Tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (visi strategis)

Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang dan tingkatan seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas dan jangka waktu pencapaiannya serta dilengkapi strategi implementasi yang tepat sasaran, manfaat dan berkesinambungan.

2. Tata pemerintahan yang bersifat terbuka (transparan) Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data

dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.

3. Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat, sehingga keterlibatan masyarakat sangat diperlukan pada setiap pengambilan kebijakan yang menyangkut masyarakat luas.

4. Tata pemerintahan yang bertanggung jawab/ bertanggung gugat (akuntabel) Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya dapat dipertanggungjawabkan.

5. Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.

6. Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada consensus Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga

eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.

7. Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi
Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.

8. Tata pemerintahan yang cepat tanggap (responsif)

Aparat pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.

9. Tata pemerintahan yang menggunakan struktur & sumber daya secara efisien & efektif

Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.

10. Tata pemerintahan yang terdesentralisasi

Pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan

aparatus sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah.

11. Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat

Pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.

12. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (equity of the law) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.

13. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup Daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan

secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.

Dengan adanya konsep good governance tersebut diatas, diharapkan aparatur pemerintah mampu mengubah posisi dan peran dalam memberikan pelayanan publik yaitu:

1. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani;
2. Dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel, kolaboratif dan dialogis;

Dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis.

Prinsip Good Governance

Menurut kamus besar bahasa Indonesia dalam KoAk (2002:55) dikatakan bahwa prinsip mengandung pengertian "asas" (kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir dan bertindak, dan sebagainya). Secara harfiah, prinsip dapat diartikan sebagai dasar yang menjadi pedoman yang dijunjung tinggi oleh seseorang atau kelompok karena diyakini kebenarannya.

Dalam kaitannya dengan judul skripsi ini, maka faktor yang ditekankan disini adalah bagaimana suatu "Prinsip" dapat diterapkan secara nyata dalam kehidupan sehari-hari sebagai suatu kebenaran umum bukan sekedar mengetahui atau memahami saja hakikat dari

pada prinsip itu sendiri. Selain itu juga berbicara mengenai bagaimana suatu prinsip diterapkan secara seimbang dan selaras sehingga tidak menimbulkan kekacauan dan ketimpangan (overlapping) dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara. Lembaga Administrasi Negara memberikan pengertian Good governance yaitu penyelenggaraan pemerintah negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terdiri dari:

1. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.
2. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.
3. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.

5. Demokrasi dan Partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung

6. Efisiensi dan Efektifitas, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Aplikasi Good Governance

Online Single Submission (OSS) adalah sistem perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik yang dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS (Kementerian Investasi/BKPM).

Dengan semangat Undang-Undang Cipta Kerja, kini sistem OSS melayani perizinan berusaha berbasis risiko. Melalui sistem OSS, perizinan berusaha menjadi pasti, mudah, efektif, dan transparan.

Aplikasi Good Governance

Latar belakang dari penggunaan Online Single Submission (OSS) untuk pengurusan perizinan karena hambatan utama dari investasi di Indonesia adalah rumitnya birokrasi pengurusan perizinan dan pengurusan perizinan yang cenderung koruptif (Osenboorg, 2020).

Demikian juga perizinan di Indonesia yang merupakan bagian dari pelayanan sektor publik selalu memiliki kendala utama yakni persoalan panjangnya pengurusan birokrasi dan persoalan birokrasi tersebut pada akhirnya akan melahirkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang akan mengurus perizinan (Sutedi, 2011).

Pada akhirnya dengan panjangnya birokrasi selain akan menyebabkan panjangnya jangka waktu juga akan menyebabkan perbuatan menyimpang seperti perilaku koruptif (Berger, 2013). Kondisi tersebut sama dengan apa yang tertera dalam laporan tahun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menunjukkan bahwa korupsi di sektor perizinan masih menduduki 5 besar dalam modus perbuatan korupsi yang paling sering dilakukan sepanjang 2015 – 2019 (Raharjo, 2019). Persoalan perizinan tersebut menyebabkan kendala dalam meningkatkan jumlah investasi di Indonesia, mengingat investor akan terkendala oleh birokrasi pengurusan perizinan yang tidak memiliki ukuran yang jelas.

Di samping itu jumlah perizinan yang harus diurus untuk memulai usaha di Indonesia termasuk yang terbanyak di dunia (Tim Sosialisasi BKPM, 2019). Kendala pengurusan perizinan tersebut merupakan persoalan yang serius bagi investor maupun bagi persoalan kemudahan berusaha di Indonesia.

Guna mengatasi persoalan tersebut pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik dan Instruksi

Presiden Nomor 7 Tahun 2019 tentang Percepatan Kemudahan Berusaha. Tujuan dari penerbitan kedua instrumen hukum tersebut adalah menyederhanakan pengurusan perizinan sehingga dapat mewujudkan kemudahan berusaha. Salah satu bentuk penyederhanaan pengurusan perizinan adalah melalui perizinan usaha terintegrasi secara elektronik (Online Single Submission/ OSS).

Faktanya saat ini setelah pemerintah memberlakukan pengurusan perizinan melalui OSS namun tingkat kemudahan berusaha di Indonesia tetap stagnan di peringkat ke 73 di tahun 2018 dan 2019. Bahkan setelah berlakunya PP Nomor 24 Tahun 2018 persoalan pengurusan perizinan di Indonesia masih menjadi pangkal persoalan dalam mewujudkan kemudahan berusaha di Indonesia.

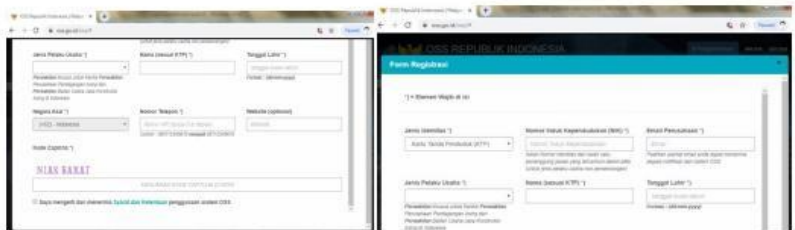
Hal ini terlihat pada laporan kemudahan berusaha di Indonesia tahun 2019 yang justru mengalami penurunan pada bagian perizinan dan kepastian hukum, dari tahun 2018 pada subperizinan dan kepastian hukum berada pada peringkat 118 dari 187 negara, namun pada tahun 2019 pada bidang tersebut justru turun pada peringkat 147 dari 187 negara (Lucas, 2020), sehingga meskipun pada bidang yang lain di Indonesia mengalami perbaikan namun peringkat Indonesia tetap stagnan di peringkat 73.

1. Kekurangan dari aplikasi oss.go.id sehingga masih banyak organisasi sektor publik baik swasta dan civil society yang salah dalam pengisian dan berakibat terhambatnya perizinan tersebut keluar?

Kekurangan dari aplikasi oss.go.id sehingga masih banyak organisasisektor publik baik swasta dan civil society yang salah dalam pengisian dan berakibat terhambatnya perizinan tersebut keluar. Kekurangan pada aplikasi oss.go.id sebetulnya tidak ada, namun kurangnya sosialisasi membuat oragnisasi sektor publik terkhusus swasta dan civil society kesulitan dalam pengisian dan proses setiap langkahnya untuk mendapatkan izin yang diperlukan melalui oss.go.id.

Pada saat ini semua jenis usaha apapun memerlukan atau dituntut harus memiliki Nomor Induk Berusaha (NIB) dan untuk mendapatkan Nomor Induk Berusaha tersebut harus mendaftarkan diri dan memiliki akun untuk log in pada oss.go.id, untuk memiliki akun tersebut harus melakukan pendaftaran dengan memasukan Nomor Induk Kependudukan (NIK), dalam waktu 24 jam kerja, pihak yang mendaftar akan mendapatkan user name dan password melalui email yang didaftarkan, sehingga bisa log in dan memulai untuk mengajukan izin agar mendapatkan Nomor Induk Berusaha (NIB).

Form pengisian untuk mendapatkan username dan password log in oss.go.id



Sumber: oss.go.id,

Langkah selanjutnya melakukan pendaftaran dengan memilih dua bagian yaitu izin perseorangan atau izin non perseorangan, pada bagian ini masih banyak swasta atau *civil society* yang kesulitan untuk menentukan pilihan, karena mereka belum mengetahui fungsi dari kedua pilihan tersebut, yang dimana izin perseorangan digunakan untuk mereka yang memiliki Badan usaha seperti PT, CV, yayasan, koperasi dan lain sebagainya, sedangkan untuk izin non perseorangan diperuntukan untuk usaha yang belum memiliki badan hukum atau NPWP usaha. Masih banyak sekali organisasi sektor publik yang kesulitan dalam melengkapi data sehingga izin yang diperlukan terhambat dan sulit untuk selesai, hal tersebut dikarenakan kurangnya sosialisasi dari PTSP setempat.

Banyak organisasi sektor publik terkhusus swasta dan *civil society* belum memahami apa saja yang harus dimiliki setelah mendapatkan akses dalam laman oss.go.id, masih banyak yang belum mengetahui bahwa swasta atau *civil society* harus memiliki:

- a. Pendaftaran
 - Nomor Induk Berusaha (checklist hijau)
 - Izin Lokasi (checklist hijau)
- b. Komitmen pemenuhan persyaratan perizinan prasarana usaha
- c. Perizinan usaha
 - Izin Usaha Industri (checklist hijau)
- d. Fasilitas

Sebagian dari swasta atau civil society belum mengetahui informasi bertanda checklist hijau merupakan perizinan yang telah diterbitkan, checklist merah merupakan perizinan yang harus diselesaikan dan/atau komitmen yang harus dipenuhi dalam jangkawaktu tertentu, serta *checklist* biru merupakan fasilitas yang berhak didapatkan berdasarkan kriteria dan persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik, apabila komitmen kepatuhan sebagaimana tercantum pada butir b dan c tidak dipenuhi sampai batas waktu yang ditentukan, maka kepada perusahaan tersebut dapat diberikan sanksi berupa pembekuan Nomor Induk Berusaha (NIB) yang telah diterbitkan sampai dengan



pencabutan izin usaha.

Pilihan Menu
non

Pilihan Menu
Perseorangan

Menu Pada Akun

Sumber: oss.go.id

2. Mengapa pemerintah daerah kesulitan dalam mensosialisasikan dan memaparkan sistem OSS yang sudah berlaku kepada organisasi sektor publik baik swasta dan *civil society*?

Selanjutnya dengan kurang cakupannya pemerintah daerah dalam mengoperasikan sistem *oss.go.id* menghambat organisasi sektor publik baik swasta maupun *civil society* untuk bisa dengan cepat mendapatkan izin yang diperlukan. Seperti kasus yang pernah kami temukan, masih banyak pemerintah daerah yang belum mengetahui adanya sistem baru yang disebut dengan *oss.go.id*, dan belum mampu mengoperasikan dengan baik sistem *oss.go.id* yang sudah berlaku sejak 01 Juni 2018, dimana saat ini Tanda Daftar Perusahaan (TDP) telah digantikan dengan Nomor Izin Berusaha (NIB), hingga saat ini sudah 1 tahun berjalan, masih ada beberapa daerah yang mengeluarkan TDP di daerahnya, hal tersebut karena minimnya informasi dan sosialisasi dari pemerintah pusat.

Pemerintah daerah kesulitan dalam mensosialisasikan dan memaparkan sistem OSS yang sudah berlaku kepada organisasi sektor publik baik swasta dan *civil society* masih banyak pemerintah daerah yang belum mengetahui adanya sistem baru yang disebut dengan ***oss.go.id***, dan belum mampu mengoperasikan dengan baik sistem ***oss.go.id*** yang sudah berlaku sejak 01 Juni 2018, dimana saat ini Tanda

Daftar Perusahaan (TDP) telah digantikan dengan Nomor Izin Berusaha (NIB), hingga saat ini sudah 1 tahun berjalan, masih ada beberapa daerah yang mengeluarkan TDP di daerahnya, hal tersebut karena minimnya informasi dan sosialisasi dari pemerintah pusat. Selanjutnya dengan kurang cakupannya pemerintah daerah dalam mengoperasikan sistem ***oss.go.id*** menghambat organisasi sektor publik baik swasta maupun *civil society* untuk bisa dengan cepat mendapatkan izin yang diperlukan.

BAB 4

BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Pendahuluan

Eksistensi birokrasi baik sebagai fenomena politik administrasi maupun sebagai subyek ilmu pengetahuan dapat dikatakan masih relatif baru. Eksistensi birokrasi secara institusional muncul setelah manusia mulai mengenal bentuk negara modern. Sedangkan sebagai obyek kajian ilmu pengetahuan, kajian terhadap birokrasi mulai dilakukan pada waktu di sekitar revolusi Perancis pada abad ke-18 (1760-an). Secara literal, istilah birokrasi itu sendiri mulai diperkenalkan oleh filosof Perancis Baron de Grimm dan Vincent de Gournay dari asalkata “*bureau*” yang berarti meja tulis, di mana para pejabat (saat itu) bekerja di belakangnya (Albrow, 1970, h. 16).

Dalam suatu negara, birokrasi diperlukan sebagai sarana administrasi yang dapat meningkatkan kinerja masyarakat. Pengadaan birokrasi diharapkan dapat membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup serta mendapat kemudahan dalam hal pelayanan pemerintah. Menurut Muhammad Sawir dalam buku *Birokrasi Pelayanan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi* (2020), secara etimologi, birokrasi diambil dari kata “*bureau*” dalam Bahasa Prancis dan “*kratos*” dalam Bahasa Yunani. “*Bureau*” berarti meja tulis. Sedangkan “*kratos*” artinya pemerintahan. Maka dapat disimpulkan jika birokrasi merupakan sekumpulan orang yang

bekerja di balik meja tulis, baik di perkantoran ataupun bidang pemerintahan. Apabila dilihat dalam bidang politik atau pemerintahan, birokrasi diartikan sebagai perwujudan aparat pemerintahan negara dalam melakukan dan mengimplementasikan berbagai kebijakan lewat serangkaian tahapan yang telah ditentukan.

Pada organisasi negara, birokrasi dianggap sebagai mesin dalam penyelenggaraan negara artinya bahwa pemahaman birokrasi disamakan dengan pemerintah yang merupakan personifikasi dari negara. Dalam keseharian istilah birokrasi dapat dimaknai sebagai organisasi rasional hal ini didasari oleh pemikiran bahwa birokrasi merupakan organisasi yang dapat diselenggarakan secara rasional kemudian birokrasi dapat dipahami sebagai sesuatu yang bersifat normatif yang dijalankan oleh aktor negara atau pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada tataran yang lebih praktis Birokrasi dilaksanakan oleh aktor negara atau pegawai pemerintah dalam suatu organisasi yang memiliki struktur dan aturan-aturan yang jelas, formal serta memiliki tugas dan fungsi dalam proses pencapaian tujuan negara antara lain administrasi publik, pelayanan dan pembangunan, sehingga aktor dimaksud sebagai *Organizational Society*. Dalam konteks kenegaraan, kehidupan pengorganisasian disebut birokrasi pemerintahan. Dalam era demokratisasi, dilema dalam hubungan antara penjabaran nilai-nilai demokrasi dan realitas manajemen organisasi birokrasi di masyarakat menjadi hal yang pelik, rumit serta

problematis dimana dalam proses operasionalnya cenderung dianggap kurang fleksibel dan kurang efisien. Meskipun demikian faktanya sistem birokrasi diperlukan dalam proses operasionalisasi penyelenggaraan negara sehingga berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan.

Birokrasi bukan suatu fenomena yang baru, karena sebenarnya secara bentuk yang sederhana telah ada dan dikenal sejak beribu-ribu tahun yang lalu. Negara-negara di Eropa membahas birokrasi diantaranya adalah Perancis dengan tokoh utamanya Vincent de Gournay (1712-1759), seorang ilmuwan yang banyak menerjemahkan karya-karya besar zaman Yunani Kuno ke dalam bahasa Perancis. Pada saat itu birokrasi adalah yang lembaga yang di dalamnya duduk para pejabat, juru tulis, sekretaris, inspektur, dan manajer, diangkat bukan untuk melayani kepentingan umum, tetapi untuk mengabdikan kepada raja (penguasa) sehingga birokrasi dianggap negatif dan terkesan kakuserta menyulitkan masyarakat.

Bersamaan dengan itu di samping istilah birokrasi muncul istilah yang menyertainya yaitu "*bureaumania*", yang berarti "penyakit" birokrasi. Keluhan-keluhan tentang penampilan birokrasi pemerintahan memang sudah ada sejak pemerintahan itu ada dan usaha untuk memperbaikinya pun sudah sama tuanya.

Hal ini dilakukan antara lain dengan menampilkan gagasan-gagasan tentang administrasi pemerintahan yang efisien. Gagasan seperti itu sudah ada di Cina sejak tahun 165 S.M. Pada waktu itu

para pejabat Cina telah dipilih melalui ujian dan memperhatikan syarat-syarat lain seperti keahlian dan kemampuan, bahkan tulisan Shen Puhai (meninggal tahun 337 S.M), telah memuat seperangkat prinsip-prinsip birokrasi yang mirip dengan teori-teori administrasi pada abad ke 20.

Di Perancis, tulisan yang dianggap penting sebagai tonggak pembaruan birokrasi adalah karya de Gournay yang menyebar menembus budaya Eropa lainnya. Pada akhirnya pengertian yang berkonotasi negatif bergeser ke arah pemberian makna yang positif, dalam arti mencari bentuk birokrasi yang ideal sebagai lembaga yang berperan melayani masyarakat, bukan semata-mata alat penguasa.

Pengertian Birokrasi

Secara umum, pengertian birokrasi adalah rantai komando berbentuk piramida dalam suatu organisasi dimana posisi di tingkat bawah lebih banyak daripada tingkat atas.

Ada juga yang menjelaskan arti birokrasi adalah suatu struktur organisasi yang memiliki tata prosedur, pembagian kerja, adanya hirarki, dan adanya hubungan yang bersifat impersonal. Organisasi yang menjalankan sistem birokrasi biasanya memiliki prosedur dan aturan yang ketat sehingga dalam proses operasionalnya cenderung kurang fleksibel dan kurang efisien.

Birokrasi banyak ditemukan dalam organisasi pemerintahan, rumah sakit, perusahaan, sekolah, dan militer. Meskipun ada anggapan bahwa birokrasi identik dengan inefisiensi, pemborosan, dan kemalasan,

faktanya sistem birokrasi diperlukan agar proses operasional berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan.

Agar lebih memahami apa arti birokrasi, maka kita perlu merujuk pada pendapat para ahli berikut ini:

1. Max Weber

Menurut Max Weber, pengertian birokrasi adalah suatu bentuk organisasi yang penerapannya berhubungan dengan tujuan yang hendak dicapai. Birokrasi ini dimaksudkan sebagai suatu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai macam peraturan untuk mengorganisir pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang.

2. Fritz Morstein Marx

Menurut Fritz Morstein Marx (1984), pengertian birokrasi adalah suatu tipe organisasi yang digunakan oleh pemerintah modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialis, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

3. Peter A. Blau dan Charles H. Page

Menurut Peter A. Blau dan Charles H. Page (1956), arti birokrasi adalah suatu tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar, yaitu dengan cara mengkoordinir secara sistematis pekerjaan yang dilakukan oleh banyak orang.

4. Riant Nugroho Dwijowijoto

Menurut Riant Nugroho Dwijowijoto (2004), pengertian birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar.

5. Farel Heady

Menurut Farel Heady (1989), pengertian birokrasi adalah suatu struktur organisasi yang memiliki karakteristik tertentu; hierarki, diferensiasi, dan kualifikasi atau kompetensi. Hierarki berkaitan dengan struktur jabatan yang mengakibatkan perbedaan tugas dan wewenang antaranggota organisasi.

Fungsi Birokrasi

Menurut Michael G. Roskin, et al, setidaknya ada empat fungsi birokrasi di dalam suatu pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

1. Administrasi

Fungsi administrasi bertujuan untuk mengimplementasikan undang-undang yang telah disusun dan ditetapkan oleh legislatif serta penafsiran atas undang-undang tersebut oleh eksekutif. Artinya, fungsi administrasi adalah menjalankan kebijakan umum suatu negara yang telah dirancang dan ditetapkan untuk mencapai tujuan negara secara keseluruhan.

2. Pelayanan

Pada dasarnya birokrasi bertujuan untuk melayani masyarakat atau kelompok-kelompok tertentu.

3. Regulasi

Fungsi regulasi suatu pemerintahan umumnya dirancang dan ditetapkan untuk mengamankan kesejahteraan masyarakat umum. Pada pelaksanaannya, badan birokrasi akan dihadapkan pada dua pilihan; kepentingan individu versus kepentingan masyarakat umum.

4. Pengumpul Informasi

Badan birokrasi sebagai pelaksana kebijakan negara tentu memiliki informasi dan data mengenai efisiensi/ efektivitas pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah di masyarakat.

Menurut Andrew Heywood ada empat fungsi dari birokrasi, yaitu:

1. Sebagai Pelaksanaan Administrasi. Fungsi utama birokrasi adalah mengimplementasikan atau mengeksekusi undang-undang dan kebijakan negara.
2. Sebagai *Policy Advice*. Birokrasi memiliki peran penting dalam pemberian nasehat kebijakan kepada pemerintah. Ini karena birokrasi menjadi lini terdepan dalam implementasi suatu kebijakan.

3. Sebagai Artikulasi Kepentingan. Dalam kesehariannya, birokrasi banyak melakukan kontak dengan kelompok kepentingan dalam suatu negara. Ini membuat kecenderungan “korporatis”, yang mana akan terjadi kekaburan antara kepentingan yang terorganisir dengan kantor pemerintah (birokrasi).
4. Stabilitas Politik. Birokrasi berperan sebagai stabilitator politik, yang berarti fokus kerja mereka adalah untuk menciptakan stabilitas dan kontinuitas sistem politik.

Peran dan Tujuan Birokrasi

Dalam pelaksanaannya, peran birokrasi sangat diperlukan dalam menjalankan aturan dan pelayanan di masyarakat. Adapun beberapa peran birokrasi adalah sebagai berikut:

- a. Menjalankan fungsinya sesuai dengan tujuan pemerintah.
- b. Melaksanakan program dan kegiatan dalam rangka mencapai visi dan misi pemerintah dan negara.
- c. Memberikan pelayanan kepada masyarakat serta melaksanakan pembangunan yang profesional dan merata.
- d. Melaksanakan manajemen pemerintah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, koordinasi, evaluasi, sinkronisasi, dan lainnya.
- e. Berperan sebagai penghubung antara pemerintah/ negara dengan masyarakat umum.

Tujuan Birokrasi

Berikut beberapa tujuan birokrasi:

- a. Menjalankan program atau kegiatan guna tercapainya visi dan misi pemerintahan
- b. Memberikan pelayanan kepada masyarakat dan melakukan pembangunan secara netral dan profesional.
- c. Mengaplikasikan seluruh aspek manajemen pemerintahan, mulai dari aspek perencanaan, koordinasi, pengawasan, preventif, represif, evaluasi, dan lain lain.
- d. Memberi kemudahan bagi masyarakat untuk mengakses setiap layanan dan perlindungan.
- e. Memberi jaminan atas keberlangsungan sistem pemerintahan pada suatu negara.
- f. Mendukung, mempermudah, mempercepat, meningkatkan efektivitas, serta efisiensi pencapaian dari beragam tujuan pemerintah.

Kedudukan Birokrasi Dalam Administrasi Publik

Dalam perkembangannya Administrasi Publik sebagai disiplin ilmu yang interdisipliner dalam penguatan terhadap epistimologinya tidak terlepas dari aksiologi kelembagaan dan manajemen birokrasi pemerintahan dalam fungsi kebijakan publik, pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan publik. Relevansi antara epistemologi dengan aksiologi bersifat sinergis, kausalitas dan interdependensi untuk mengembangkan administrasi negara sebagai ilmu yang teoritis dan pragmatis. Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi dan komunikasi sangat pesat sesuai dengan tuntutan serta dinamika masyarakat.

Berbagai konsep, teori, dan paradigma Administrasi Publik oleh para ilmuwan terus dikembangkan sebagai inovasi dan atau pembaharuan untuk dimanfaatkan dan aplikasikan bagi kepentingan tujuan pemerintahan negara misalnya tentang *good governance, democracy government, learning organization, banishing bureaucracy, management strategic, management public policy and service* dan lain sebagainya. Fokus dan orientasi Administrasi Publik mengalami perkembangan dari waktu- kewaktu yang mengidentifikasi terdapat sinergitas antara fenomena dan masalah (aksiologi) dengan teori (epistemologi) obyek Administrasi Publik.

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah birokrasi. Dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Undang-undang telah ditetapkan oleh lembaga legislatif dan diundangkan oleh pemerintah, dan berbagai kebijakan publik yang dituangkan dalam berbagai bentuk aturan perundang-undangan yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan, akan dapat dikelola secara efektif oleh pemerintah apabila terdapat “birokrasi yang sehat dan kuat”, yaitu “birokrasi yang profesional, netral, terbuka, demokratis, mandiri, serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku abdi masyarakat dan abdi negara, dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara” .

Birokrasi sesuai dengan kedudukannya dalam sistem administrasi negara yaitu dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan bangsa, dan sesuai puladengan sifat dan lingkup pekerjaannya, akan menguasai pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak dimiliki pihak

lain. Dengan posisi dan kemampuan sangat besar yang dimilikinya tersebut, birokrasi bukan saja mempunyai akses yang kuat untuk membuat kebijakan yang tepat secara teknis, tetapi juga yang mendapat dukungan yang kuat dari masyarakat dan dunia usaha (Hadisuwanto, Ruminta, 2001).

Birokrasi memegang peranan penting dalam perumusan, melaksanakan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, serta dalam evaluasi kinerjanya. Dalam posisi yang strategis seperti itu, adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat kemungkinan dan upaya menarik birokrasi pada partai tertentu; birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau pun memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak penguasa. Kalau perilaku birokrasi berkembang dalam pengaruh politik seperti itu dan menjadi tidak netral, maka birokrasi yang seharusnya mengemban misi menegakkan “kualitas, efisiensi, dan efektivitas pelayanan secara netral dan optimal kepada masyarakat”, besar kemungkinan akan berorientasi pada kepentingan partai atau partai-partai; sehingga terjadi pergeseran keberpihakan dari “kepentingan publik” ke pada “pengabdian pada pihak penguasa atau partai-partai yang berkuasa”. Dalam kondisi seperti itu, Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme akan tumbuh dan birokrasi akan kehilangan jati dirinya, dari pengemban misi perjuangan negara bangsa, menjadi partisan kelompok kepentingan yang sempit (Hadisuwanto, Ruminta, 2001).

Terminologi birokrasi dalam berbagai literatur terutama ilmu administrasi Negara dan ilmu politik sering digunakan berbagai pengertian. Istilah birokrasi mengandung makna: 1). *Rational Organization*, 2). *Organization Inefficiency*, 3). *Rule of Officials*, 4) *Public Administration*, 5) *Type Organization with characteristic and quality as Hierarchies and Rules*, 6) *Administrative by Officials*, dan 7) *An Essential quality of Modern Society* (Prio Budi Santoso, 1993 : 13). Birokrasi sering disebut sebagai badan / sektor pemerintah, atau dalam konsepsi bahasa Inggris disebut *public sector*, atau juga *public service* atau *public administration*.

Konsepsi itu mencakup institusi atau orang yang penghasilannya berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang Negara atau rakyat yang biasanya tercantum dalam APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) atau APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah).

Akan tetapi di banyak Negara, ada beberapa kelompok bidang profesi seperti guru, pegawai BUMN, angkatan bersenjata, yang walaupun penghasilannya berasal dari uang Negara, tapi tidak dimasukkan sebagai bagian dari badan pemerintah atau *public sector*. Birokrasi pemerintahan pada dasarnya keseluruhan organisasi dan manajemen dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam berbagai unit organisasi pemerintah pada suatu departemen maupun non departemen baik di pusat maupun di daerah dalam rangka pelayanan umum dan masyarakat. Birokrasi pemerintahan

dalam suatu organisasi pemerintahan dapat dikategorikan dalam: mengatur atau regulation bagi kepentingan umum; melakukan pelayanan atau service langsung pada masyarakat dan menjalankan kegiatan pembangunan pada sektor-sektor khusus atau development untuk tujuan pembangunan.

Dalam konsep administrasi publik, birokrasi pemerintahan unsur strategis antara negara dan masyarakat untuk mencapai tujuan negara, menyelenggarakan fungsi serta proses pemerintahan serta melaksanakan urusan pemerintahan. Birokrasi pemerintahan berbentuk organisasi dan manajemen pemerintahan besar dalam suatu negara. Birokrasi pemerintahan sebagai instrumen penting untuk mencapai tujuan negara. Birokrasi bersumber dari lingkungan masyarakat "*agent of society*" melalui kebijakan pemerintahan dan berfungsi untuk kepentingan masyarakat (*public service*).

Karakteristik birokrasi pemerintahan mempunyai relevansi signifikansi dengan model kategori birokrasi pemerintahan yang dianut dalam organisasi dan manajemen pemerintahan berdasarkan pendekatan sistem administrasi publik. Birokrasi pemerintahan menjadi unsur penting dalam sistem, struktur dan kultur bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi dalam mencapai tujuan pemerintahan negara. Birokrasi organisasi pemerintahan memerlukan pengaturan berdasarkan struktur, fungsi dan proses secara normatif dan mekanistik yang secara ideal dan komprehensif. Weber

menamakannya “*ideal type of bureaucracy* “. Birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar, hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan, karena pada organisasi pemerintahan, segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal.

Selama ini, banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memilikicara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagaimana dirumuskan berikut (Syafie, 2004: 90):

1. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*);
2. Tugas yang khusus (*spesialisasi*);
3. Kaku dan sederhana (*zakelijk*);
4. Penyelenggaraan yang resmi (*formal*);
5. Pengaturan dari atas ke bawah (*hierarkis*) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi;
6. Berdasarkan logika (*rasional*);
7. Tersentralistik (*otoritas*);
8. Taat dan patuh (*obedience*);
9. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*)
10. Terstruktur (*systematic*);
11. Tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari suatu birokrasi. Karakteristik tersebut idealnya memang dimiliki oleh para birokrat (pegawai negeri sipil) agar tugas-tugas administrasi yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang direncanakan. Dengan demikian, pendapat sebagian masyarakat selama ini yang cenderung negatif, paling tidak dapat diluruskan.

Max Weber (1978) mungkin menjadi salah seorang yang paling berpengaruh di dunia karena pengaruh ajarannya pada ilmu pengetahuan sosial. Ia terkenal oleh karena studinya mengenai pembirokrasian masyarakat; banyak aspek dari administrasi publik modern berpaling kepadanya; pendekatan klasik, pegawai pemerintah yang secara organisasi hirarkhis selanjutnya disebut "*Weberian civil service*." Organisasi formal dibentuk secara sengaja yang mencerminkan pembagian kerja.

Oleh Max Weber dan Parson organisasi semacam ini merupakan posisi-posisi yang ditetapkan secara formal, dan interaksi antara posisi-posisi tersebut ditentukan oleh keterkaitan peranan dari masing-masing posisi. Secara spesifik Weber (1978) menyebut organisasi semacam ini sebagai birokrasi. Weber menggambarkan tipe birokrasi ideal dalam nada positif, membuatnya lebih berbetuk organisasi rasional dan efisien daripada alternatif yang terdapat sebelumnya, yang dikarakterisasikan sebagai dominasi karismatik

dan tradisional. Menurut terminologinya, birokrasi merupakan bagian dari dominasi legal. Akan tetapi, ia juga menekankan bahwa birokrasi menjadi tidak efisien ketika keputusan harus diadopsi kepada kasus individual.

Menurut Weber (1978), atribut birokrasi moderen termasuk kepribadiannya, konsentrasi dari arti administrasi, efek daya peningkatan terhadap perbedaan sosial dan ekonomi dan implementasi sistem kewenangan yang praktis tidak bisa dihancurkan. Birokrasi ala Weber dikenal juga dengan sebutan “Birokrasi Weberian”.

Tidak bisa disangkal bahwa birokrasi merupakan suatu model organisasi yang sangat efektif dan efisien. Diantara berbagai bentuk tindakan sosial, Weber (1978) melihat bahwa yang paling dominan dalam era industri modern adalah tindakan rasional, dan menjadi dasar kelahiran model organisasi birokrasi.

Menurut Weber, Organisasi birokratis memiliki tujuan yang ditetapkan secara jelas, menggunakan kalkulasi yang akurat mengenai cara mencapai tujuan tersebut, dan secara sistematis mengeliminasi hal-hal yang menghambat pencapaian tujuan tersebut (lihat Van Krieken, Smith et al., 2000).

Menurut Max Weber yang dirangkum oleh Martin Albrow (dalam Priyo Budi Santoso, 1994 : 18) bahwa *ideal type of bureaucracy* mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1) *Hierarchical structure involving delegation of authority from*

- the top to the bottom of an organization;*
- 2) *A Series of officials position offices, each having prescribed duties and responsibilities;*
 - 3) *Formal rules, regulations and standard governing operation of the organization and behaviour of its members;*
 - 4) *Technically qualified personal employed on a career basis with promotion based on qualifications and performance;*
 - 5) *Relationship between personal organizations basically of impersonal principle*

Karakteristik tersebut di atas menjadikan model organisasi birokrasi unggul secara teknis yang hingga kini belum tertandingi. Kendati demikian, Weber (1978) juga memperingatkan bahwa kalau organisasi birokrasi benar-benar mencapai bentuk idealnya tersebut, maka ia akan menjadi “kerangkeng besi”(iron cage) yang bisa memenjara daya kreativitas dan inovasi pegawai.

Ritzer (1996; 1998), seorang mengikut teori Weber, menganggap bahwakini birokrasi sudah semakin mendekati tipe ideal tersebut. Hal ini, misalnya, terlihat pada masyarakat Amerika dan bahkan masyarakat dunia yang sudah diorganisir secara kaku sebagaimanalnya restoran cepat saji McDonald, dimana prosedur, waktu, urutan pelayanan sudah dikalkulasi secara baku. Inovasi pegawai tidak lagi dibutuhkan karena hanya akan merusak standard

yang sudah ditetapkan. Meskipun organisasi birokrasi formal belum sepenuhnya mencapai karakteristik ideal tersebut di atas, sebagian peneliti sepakat dengan Ritzer dan berargumen bahwa efek kerangkeng besi tersebut sudah semakin terasa dan menggejala.

Seorang pejabat birokrasi adalah berkepribadian bebas dan ditunjuk dalam posisi berdasarkan peraturan, menggunakan kewenangan yang diberikan kepadanya dengan gaya kepemimpinan yang adil, dan kesetiiaannya tergambar melalui pelaksanaan tugasnya secara sepenuh hati, penunjukkan dan penempatan kerja berdasarkan kualifikasi teknis yang dimiliki, kerja administratif dikerjakan penuh waktu (full time), pekerjaan dibanjar berdasarkan upah harian dan prospek masa depan sepanjang karir.

Seorang pegawai pemerintah harus menggunakan penilaian dan keterampilannya, akan tetapi tugasnya adalah menempatkan kedua hal tersebut pada kewenangan yang lebih tinggi; akhirnya ia hanya bertanggungjawab untuk menjalankan sebagian tugas yang telah ditugaskan dan harus mengorbankan penilaiannya apabila bertentangan dengan tugas pekerjaannya. Pola kerja Weber banyak diikuti oleh yang lainnya seperti Robert Michels (Knoke, D. & Kuklinski, 1982) dengan teori Besi Oligarki (*Iron Law of Oligarchy*).

Dengan mengutip pendapat Weber, Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi dalam tipe ideal yang meliputi:

1. Adanya pembagian kerja dan spesialisasi, melalui sistem

birokrasi dilakukan penempatan personal yang sesuai dengan kemampuan dan pengetahuannya. Setiap posisi merupakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab tersendiri. Untuk jaminan agar pelaksanaan tugas sejalan dan sesuai dengan tujuan bersama, mekanisme birokrasi dilengkapi dengan petunjuk tentang tata kerja dan pengaturan batas tanggungjawab. Dengan demikian, dalam susunan birokrasi dapat diketahui siapa dan mengerjakan apa, serta siapa yang bertanggungjawab kepada siapa.

2. Hierarki kekuasaan. Didalam sistem birokrasi semua posisi diatur dalam susunan hirarki, semua posisi berada dibawah pembinaan dan pengawasan pemegang tugas atau posisi diatasnya. Susunan hirarki ini ditata di dalam suatu jenjang mata rantau perintah dan pertanggungjawaban yang mudah diketahui dalam susunan piramida organisasi.
3. Aturan dan peraturan semua gerak dan pelaksanaan tugas di dalam birokrasi didasarkan kepada aturan perundang- undangan selain sebagai landasan hukum mengenai tugas juga pada tingkat pelaksanaan mengatur cara atau prosedur birokrat dalam melaksanakan tugas. Adanya aturan dan peraturan mengenai materi dan formalitas pelaksanaan tugas seperti ini mendorong birokrasi kepada standarisasi, spesialisasi dan profesionalitas.

4. Sifat tidak pribadi (impersonal). Hubungan interaksi di dalam birokrasi dikendalikan oleh aturan melalui prosedur dan formalitas sehingga perasaan pribadi lebih dibatasi, dengan cara ini penunjukan seseorang kepada satu posisi tidak atas favorit atau pertimbangan pribadi, tetapi atas kemampuan.
5. Pembentukan karier. Didalam birokrasi jabatan dan pekerjaan teknis dapat dilakukan sejalan dengan pengembangan sistem karier dengan identifikasi pekerjaan secara teknis. Dengan sistem tersebut calon birokrat dapat dipilih atas pertimbangan teknis seperti melalui ujian atau test akademik, tes keahlian, pertimbangan nilai atau skor keberhasilan, senioritas, dan lain-lain.
6. Birokrasi murni. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas biokrasinya.

Karakteristik birokrasi pemerintahan mempunyai kaitan erat dengan sistem nilai, struktur dan kultur birokrasi pemerintahan. Birokrasi organisasi pemerintahan sebagai instrumen “*living organisme*”, senantiasa menyesuaikan diri, berubah dan berkembang

dengan memperhatikan tuntutan dan kebutuhan lingkungan masyarakat. Bahkan mampu menyikapi terhadap kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, komunikasi dan informasi guna keberlangsungannya mempunyai legitimasi, kapabilitas dan kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan kebijakan dan pelayanan publik.

Paradigma birokrasi pemerintahan seiring dengan konsep, teori dan pendekatan dalam perkembangan administrasi negara. Dalam perkembangan administrasi publik, ditandai oleh perkembangan administrasi yaitu: 1) Manajemen ilmiah (*scientific management*), 2) Hubungan Kemanusiaan (*Human Relation*), 3) Kelembagaan, 4) Perilaku Organisasi 5) Organisasi dan manajemen modern (Kast dan Resenzwight, 1981).

Kaitannya dengan paradigma administrasi negara dengan birokrasi pemerintahan, karena birokrasi pemerintahan bagian substansi strategis dalam administrasi negara, sehingga birokrasi pemerintahan terdapat paradigmanya yang senantiasa melakukan redefinisi, reorientasi, revitalisasi, refungsionalisasi dan lain-lain sesuai dengan evidensi empiris dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam arti bahwa pergeseran paradigma administrasi negara membawa implikasi terhadap pergeseran paradigma birokrasi pemerintahan dalam kebijakan dan pelayanan publik. Ini menunjukkan bahwa dalam perkembangan birokrasi pemerintahan terdapat paradigma lama, seperti halnya dikemukakan oleh H.G. Henderson (1976) dikenal dengan Birokrasi klasik, birokrasi neo klasik, dan birokrasi

hubungan manusia, sehingga berkembang menjadi adanya birokrasi pilihan publik dan Birokrasi manajemen sistem nilai.

Menurut Sodang P Siagian dalam Muhammad (2002), paradigma birokrasi yang ideal agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang sehat. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut :

1. Prinsip Organisasi.

Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.

2. Prinsip Kejelasan Misi.

Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang harus dilaksanakannya, baik yang sifatnya pengaturan yang selalu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dioperasionalkan secara transparan, maupun dalam berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan benar, ramah, cepat, tetapi sekaligus akurat.

3. Prinsip Kejelasan fungsi.

Sebagai paradigma, fungsi merupakan rincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan hal-hal

yang menjadi tanggung jawab fungsional suatu instansi.

Meskipun sangat penting, hal ini juga sebagai upaya untuk menjamin bahwa:

- a. Dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi dalam arti satu fungsi diselenggarakan oleh lebih dari satu instansi;
- b. Tidak ada fungsi yang terabaikan karena tidak jelas induknya;
- c. Menghilangkan persepsi tentang adanya fungsi yang penting, kurang penting dan tidak penting
- d. Jelas bagi birokrasi dan masyarakat siapa yang menjadi kelompok clientele instansi yang sama.

4. Prinsip Kejelasan Aktivitas.

Yang dimaksud dengan aktivitas birokrasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan tugas fungsi satuan kerja dalam birokrasi. Prinsip ini harus mendapat perhatian yang terletak pada kenyataan bahwa setiap kali para anggota birokrasi terlihat dalam aktivitas yang mubazir, setiap itu pula terjadi pemborosan. Padahal, karena terbatasnya sarana, prasarana, waktu, dan dana yang tersedia, pemborosan merupakan tindakan yang tidak pernah dapat dibenarkan.

5. Prinsip Kesatuan Arah.

Merupakan kenyataan bahwa jajaran birokrat terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada berbagai pihak di luar birokrasi, yaitu masyarakat luas maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan. Bahkan, banyak kegiatan tersebut bersifat spesialis, bergantung pada tuntutan dan kepentingan pihak-pihak yang harus dilayani. Akan tetapi, aneka ragam aktivitas tersebut tetap harus diarahkan pada satu titik kulminasi tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

6. Prinsip Kesatuan Perintah.

Salah satu wewenang yang dimiliki oleh setiap orang yang menduduki jabatan manajerial adalah memberikan perintah kepada bawahannya. Sebaliknya, perintah bisa berupa larangan agar bawahan tersebut tidak melakukan tindakan tertentu. Agar perintah yang diberikan dapat terlaksana dengan efektif, sumbernya hanya satu, yaitu atasan langsung dari bawahan yang bersangkutan. Penegasan ini sangat penting sebagai salah satu paradigma birokrasi karena dalam kenyataan sesungguhnya seorang bawahan mempunyai banyak atasan bergantung pada jumlah jenjang jabatan manajerial yang terdapat dalam suatu organisasi.

Dengan demikian, penerapan prinsip satu perintah seyogianya didasarkan pada pendapat “satu anak tangga kebawah”. Artinya,

setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada para bawahannya langsung.

Dengan prinsip ini, tercapai hal berikut:

- a. Penerima perintah tidak akan bingung tentang makna perintah yang diterimanya;
- b. Pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui, yaitu hal yang secara psikologis dapat berdampak negatif;
- c. Prinsip formalisasi ialah penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang memang dapat dilakukan.

Dalam suatu birokrasi diperlukan formalisasi yang tinggi karena dengan demikian terdapat kriteria kinerja yang seragam untuk semua kegiatan yang sejenis. Manfaatnya bukan hanya dalam mengukur kinerja para pegawai yang penting untuk penilaian dalam rangka evaluasi para pegawai untuk promosi, alih tugas, alih wilayah, bahkan untuk penganan sanksi disiplin.

Betapa pentingnya suatu birokrasi dikelola secara demokratis, perwujudannya ialah kesediaan seorang pejabat pimpinan untuk mendelegasikan wewenangnya kepada para bawahannya untuk mengambil keputusan sesuai dengan hierarki jabatannya dalam organisasi.

Rumus yang dapat digunakan dalam hal ini bahwa pada tingkat manajemen puncak, keputusan yang diambil adalah yang bersifat strategis, para manajer tingkat media mengambil keputusan yang bersifat taktis dan para manajer tingkat rendah mengambil keputusan teknis dan operasional.

Disoroti mengenai kinerja manajerial, penerapan prinsip ini sangat penting karena:

- 1) Mutu keputusan yang diambil akan semakin tinggi;
- 2) Bagi setiap manajer tersedia waktu lebih banyak untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi manajerial yang lain;
- 3) Operasionalisasi keputusan akan semakin efektif karena rasa tanggung jawab para pengambil keputusan pada berbagai eselon akan semakin besar;
- 4) Para manajerial yang lebih rendah merasa mendapat kepercayaan dari atasan masing-masing. Sebagaimana dimaklumi bahwa pendelegasian wewenang hanyamungkin berlangsung dengan baik apabila penerima delegasi wewenang itu menunjukkan kemantapan, tidak hanya dalam arti teknis, tetapi juga secara psikologis dan mental intelektual. Pengalaman menunjukkan bahwa kemantapan tersebut hanya tercapai dalam suatu organisasional yang demokratis. Kuncinya terletak pada gaya manajerial para atasan.

7. Prinsip Desentralisasi.

Prinsip yang berkaitan erat dengan pendelegasian wewenang adalah penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya berarti harus dicegah adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu. Dengan kata lain, jangan sampai terjadi sentralisasi yang berlebihan. Bagi suatu birokrasi, hal ini sangat penting karena dengan kondisi wilayah kekuasaan negara yang sangat mungkin heterogen ditinjau dari segi potensi ekonomi, jumlah dan komposisi penduduk, kekayaan alam, topografi wilayah, dan budaya masyarakat setempat, desentralisasi pengambilan keputusan mutlak diperlukan. Dengan desentralisasi itulah, para pejabat pimpinan dan pelaksana dapat bertindak dengan tepat, dalam arti sesuai dengan situasi dan kondisi setempat dan lapangan. Dalam kaitan ini, harus ditekankan bahwa ada hal-hal tertentu yang dilakukan dengan pendekatan sentralisasi, terutama dalam suatu negara kesatuan. Beberapa contoh yang sifatnya nasional, seperti perumusan kebijaksanaan dasar, pola perencanaan, pola organisasi dan pola pengawasan. Bahkan di negara yang berbentuk federasi, ada kegiatan yang merupakan “urusan” pemerintah federal, seperti pertahanan dan keamanan, serta hubungan luar negeri. Para pejabat dan petugas di lapangan bekerja atas pola yang telah ditetapkan secara nasional.

8. Prinsip Keseimbangan Wewenang dan Tanggung Jawab. Jika wewenang dapat diartikan sebagai hak menyuruh atau melarang orang lain melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang. Keduanya harus dimiliki secara berimbang oleh setiap anggota, terutama para pejabat pimpinan. Teori manajemen menekankan bahwa ketidakseimbangan antara keduanya dapat berdampak negatif pada kinerja organisasi. Jika wewenang seseorang tidak diimbangi oleh tanggung jawab, tidak mustahil terbuka peluang untuk bertindak otoriter atau diktatorial. Sebaliknya, jika seseorang hanya dibebani dengan tanggung jawab tanpa diimbangi oleh wewenang, mungkin ia akan ragu-ragu melakukan sesuatu karena takut jika tindakannya itu melampaui wewenangnya.

Dalam perkembangan paradigma administrasi publik yang mengalami pergeseran atau perubahan yaitu bermula pada paradigma administrasi publik lama (*Old Public Administration*) menitik beratkan struktur dan kultur birokrasi pemerintahan.

Berkembang menuju pada Paradigma Administrasi Publik Baru (*New Public Administration*) untuk menyikapi keadilan, kepentingan umum dan pelayanan publik membutuhkan manajemen birokrasi pemerintahan yang berbasis profesi, kinerja, kompetitif,

disiplin dan penghematan sumberdaya manusia berfokus pada Manajemen Pemerintahan Baru (*New Public Management*), akhirnya lebih dititikberatkan Manajemen Pelayanan Publik (*New Public Service*).

BAB 5

PARADIGMA E-GOVERNMENT DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Pendahuluan

Kemajuan teknologi komunikasi, informasi, komputasi, dan transportasi yang begitu pesat dewasa ini, telah menciptakan sebuah kondisi, dimana sekat-sekat yang di masa lalu membatasi interaksi antar individu, bangsa dan negara kini semakin tereduksi makna signifikansinya. Kemajuan teknologi telah membuat interaksi tersebut semakin intensif dan frekuentif, dengan kecepatan yang meningkat drastis dan biaya yang jauh semakin ekonomis. Implikasinya hampir terasa di segala bidang, seperti: politik, sosial-budaya dan ekonomi baik pada tingkat global maupun lokal.

Dalam politik internasional misalnya; tragedi kemanusiaan di satu lokasi bisa dengan cepat dapat memicu kemarahan dan simpati global di berbagai penjuru dunia. Di bidang budaya terjadi intrusi budaya, perubahan gaya hidup (*lifestyle*) masyarakat. Sedangkan di bidang ekonomi, kemajuan teknologi tersebut menyebabkan barang dan jasa bisa diproduksi di bagian mana pun dari belahan dunia ini asalkan terpenuhi kelayakan teknis dan ekonomisnya, serta bisa dijual kemana pun yang mampu memberikan harga setinggi mungkin.

Aplikasi teknologi informasi dan komunikasi telah berkembang luas, dimana tidak terbatas pada bidang-bidang industri dan perdagangan saja, namun juga bidang-bidang lainnya seperti pertahanan, kesehatan, keamanan, pendidikan, sosial, dll. Penggunaan teknologi informasi komunikasi sangat menguntungkan apabila dibandingkan dengan sistem manual dan cara tradisional, sehingga dalam perkembangannya banyak negara di seluruh dunia telah menggunakan teknologi informasi komunikasi dalam melaksanakan manajemen sistem di pemerintahannya.

Perkembangan teknologi komunikasi dan informasi membawa perubahan luar biasa bagi *privat sector* yang telah lebih dahulu mengadopsi dan mengaplikasikan internet sebagai media komunikasi antar *privat sector* yang dikenal dengan nama *e-Commerce* dan dampak yang ditimbulkan sangat luar biasa dan berakibat semakin tertinggalnya *public sector* yang masih menggunakan cara-cara tradisional dalam berkomunikasi dengan para stakeholder-nya, inilah yang memicu *public sector* untuk melahirkan *e-Government*.

Seiring dengan adanya revolusi teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam konteks global yang sangat menentukan keberhasilan dan kemajuan suatu negara, maka pemerintah di seluruh dunia berusaha untuk mengadaptasi untuk menerapkan TIK. Ada beberapa istilah yang sering digunakan dalam TIK di dalam sektor publik, misalnya; digital government, *e-Government* dan *e-Governance*. Istilah tersebut saling terkait, namun seringkali

menyebabkan kebingungan.

Grant (2010) menjelaskan perbedaan ketiga istilah TIK dalam sektor publik, yaitu:

1. *Digital Government* mengacu pada "istilah umum yang terdiri dari semua penggunaan teknologi informasi dan telekomunikasi di sektor publik".
2. *e-Government* merupakan salah satu aspek dari pemerintahan digital. *e-Government* mengacu pada penyediaan layanan (*service*) pemerintah dengan menggunakan TIK, khususnya melalui Internet.
3. *e-Governance* mengacu pada penggunaan TIK untuk aktivitas organisasi yang bersifat politik di dalam dan di luar negara-negara bangsa.

E-governance "adalah salah satu dari berbagai hal yang berkaitan dengan bersaing untuk menggunakan teknologi komunikasi baru, seperti internet dan telepon selular untuk tujuan politik dan pemerintahan. Istilah yang digunakan secara luas lainnya yang memiliki arti yang tumpang tindih antara lain: demokrasi elektronik (e-demokrasi), demokrasi secara online, cyber-demokrasi, demokrasi virtual, pemerintahan online, *teledemocracy*, e-partisipasi dan e-musyawarah.

Mendefinisikan *E-Government*

Konsep e-Government secara teoritik dipahami sebagai upaya untuk membangun hubungan yang baik antara pemerintah, masyarakat dan swasta hingga dapat menjadi lebih efisien, efektif dan transparan yang kesemuanya itu dapat dicapai dengan reformasi birokrasi baik itu pembenahan kelembagaan, sumberdaya manusia dan sistem. Penggunaan TIK dapat mempermudah masyarakat untuk mengakses informasi untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di instansi pemerintah, juga memperluas partisipasi publik.

Pengertian e- Government dalam tulisan ini mengacu kepada jurnal berjudul “Making Sense of e-Government Implementation” yaitu Kegiatan pemerintahan yang menggunakan alat-alat teknologi informasi dan komunikasi untuk melakukan layanan publik yang lebih baik kepada masyarakat, bisnis, entiti pemerintah (termasuk didalamnya pegawai pemerintah) Selain itu, terdapat banyak definisi dari e-Government yang dilakukan oleh banyak peneliti dan jurnal.

Pemahaman E-Government ini bisa dilihat bahwa inti dari e-Government adalah pengaplikasian teknologi informasi dan komunikasi untuk melayani warga negara termasuk pelaku bisnis dengan lebih baik, cepat dan murah yang disertai dengan menggunakan prinsip-prinsip bisnis, yaitu efisiensi dan efektivitas yang berorientasi kepada kepuasan warganegara dan pihak-pihak

lainnya (lihat Muir dan Oppenheim, Kumar, et al, 2007, dan Monga, 2008).

Pendayagunaan e-Government bertujuan untuk mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik. (Ade Gunawan, Budi Yuwono, 2007.) Tapscott dan Caston (dalam Haque, 2012) berpendapat bahwa TIK telah menyebabkan "pergeseran paradigma" dari sistem birokratik menuju e-government. Perubahan paradigma ini dalam organisasi sektor publik menyebabkan adanya Fleksibilitas, jaringan organisasi, vertikal/integrasi horizontal, kewirausahaan yang inovatif, pembelajaran organisasi, mempercepat strategi pemberian layanan, dan pelanggan didorong mengganti paradigma birokrasitradisional ditandai dengan Modernisasi Organisasi Sektor Publik:

Meningkatkan Koordinasi dan Komunikasi oleh aplikasi Teknologi e-Government, efisiensi produktif internal rasionalitas fungsional, departementalisasi, kontrol hirarkis, dan aturan manajemen berbasis TI. Paradigma baru, pergeseran paradigma e-government menekankan bangunan terkoordinasi jaringan, kolaborasi eksternal, dan layanan pelanggan. e-Government secara sempit didefinisikan sebagai: Kegiatan pemerintah yang berlangsung dengan menggunakan media komunikasi elektronik di semua tingkat pemerintahan, masyarakat, dan bisnis, termasuk: memperoleh dan menyediakan produk dan jasa; menempatkan dan menerima pesanan;

menyediakan dan memperoleh informasi; dan menyelesaikan transaksi keuangan. Sedangkan definisi secara luas dari "e-Government adalah optimasi terus menerus dari pelayanan publik, partisipasi konstituen dan pemerintahan dengan mengubah hubungan internal dan eksternal melalui teknologi, internet dan media baru." (Gartner, 2000)

Definisi e-Government di setiap daerah/negara dan komunitas bisa beragam menurut pandangan masing-masing (Azis, Herry Abdul, 2008), antara lain: e-Government adalah sebuah cara bagi pemerintah untuk menggunakan sebuah teknologi baru untuk melayani masyarakat dengan memberikan kemudahan akses untuk pemerintah dalam hal pelayanan dan informasi dan juga untuk menambah kualitas pelayanan serta memberikan peluang untuk berpartisipasi dalam proses dan Institusi demokrasi (New Zealand).

1. e-Government mengacu kepada penyampaian informasi dan pelayanan online pemerintah melalui internet atau media digital lainnya (U.S)
2. Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) yang modern pada pengadministrasian negara, melalui berbagai aplikasi (Italy)
3. Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk mempromosikan pemerintahan yang lebih efisien dan penekanan biaya yang efektif, kemudahan fasilitas layanan pemerintah serta memberikan akses informasi terhadap masyarakat umum, dan membuat pemerintahan (ADB).

e-Government adalah penggunaan sistemik TIK untuk mendukung fungsi bahwa pemerintah melakukan untuk citizen, biasanya penyediaan informasi dan pelayanan. E-Government adalah penggunaan ICT untuk mengubah pemerintahan tradisional dengan membuatnya dapat diakses, transparan, efektif, dan akuntabel.

E-Government bukan berarti menempatkan lebih komputer di meja para pejabat pemerintah dan lebih dari hanyasebuah situs web pemerintah di Internet. Aspek-aspek politik, sosial, ekonomi dan teknologi menentukan e-Goverment.

Ini menetapkan hubungan antara pejabat pemerintah dan warga negara. e-Government juga dikenal sebagai pemerintah digital, danpemerintah secara online. Di sini mengacu pada penggunaan TIK pemerintah untuk bertukar informasi dan layanan dengan warga, bisnis, dan lengan lain pemerintah (Bank Dunia, 1991).

Tabel 1. Pergeseran paradigma pelayanan publik dari paradigma birokrasi ke paradigma e-government di organisasi sektor publik.

	<i>Bureaucratic Paradigm</i>	<i>E-Government Paradigm</i>
<i>Orientation</i>	<i>Production cost efficiency</i>	<i>User satisfaction and control, Flexibility</i>
<i>Process Organization</i>	<i>Functional rationality, departmentalization, vertical hierarchy of control</i>	<i>Horizontal hierarchy, network organization, information sharing</i>
<i>Management Principle</i>	<i>Management by rule and Mandate</i>	<i>Flexible management, interdepartmental teamwork, with central coordination</i>
<i>Leadership Style</i>	<i>Command and control</i>	<i>Facilitation an</i>

		<i>d</i> coordination, <i>i</i> nnovative <i>e</i> ntrepreneurship
<i>I</i> nternal <i>C</i> ommunicatio <i>n</i>	<i>T</i> op down, hierarchical	<i>M</i> ultidirectional <i>n</i> etwork, with <i>c</i> entral <i>c</i> oordination, <i>d</i> irec <i>t</i> <i>c</i> ommunication
<i>E</i> xternal <i>C</i> ommunicatio <i>n</i>	<i>C</i> entralized, formal, <i>l</i> imited Channels	<i>F</i> ormal and <i>i</i> nformal direct and <i>f</i> ast feedback, <i>m</i> ultiple <i>c</i> hannels
<i>M</i> ode of <i>S</i> ervice <i>D</i> elivery	<i>D</i> ocumentary mode and <i>i</i> nterpersonal interaction.	<i>E</i> lectronic <i>e</i> xchange, none <i>f</i> ace-to- <i>f</i> ace <i>i</i> nteraction
<i>P</i> inciples of <i>S</i> ervice <i>D</i> eliver	<i>S</i> tandardization, impartial <i>i</i> ty, <i>E</i> quity.	<i>U</i> ser <i>c</i> ustomization , <i>P</i> ersonalization

y		
---	--	--

Sumber: Huque, 2012

Manfaat e-Government

Keberadaan e-Government dalam pemerintahan saat ini tidak lain untuk memberikan dan memperkuat pelayanan kepada publik, sehingga dapat memberikan manfaat timbal balik antara pemerintah dan kewarganegaraan. Kumar et.al (2007: 65) menyatakan beberapa manfaat e-Government, antara lain:

1. Memungkinkan warganegara untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan.
2. Penghematan biaya yang signifikan bagi pemerintah maupun publik.
3. Meningkatkan transparansi dalam banyak hal termasuk biaya untuk mendapatkan sebuah layanan.
4. Mengurangi tingkat aktivitas korupsi dalam pemberian layanan publik. Manfaat ini bisa merupakan konsekuensi dari point.
5. Internet memungkinkan e-Government untuk memberikan pelayanan khusus secara individual yang akan berujung kepada kepuasan individu tersebut.
6. Adanya ketersediaan pelayanan yang berkelanjutan, penghematan waktu dalam memberikan tanggapan kepadapublik dan pengurangan tingkat kesalahan.

Pendekatan dan Interaksi Dengan adanya manfaat diatas, maka pola hubungan pemerintahan dalam e- government.

7. menjadi sangat multiple dengan runag lingkup yang sangat meluas.

Menurut Al Seibie dan Irani, pola pendekatan dan interaksi yang terhubung menggunakan e-Government bisa dibagi sebagai berikut:

1. G2C (*Government to Citizen*)

Fokus utama dari kategori ini adalah hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Misi dari e-Government adalah menyediakan dukungan untuk masyarakat dimanapun dan kapanpun dengan melakukan layanan online seperti melakukan layanan pencari kerja secara online, mencari detail dari departemen atau memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses membuat keputusan, seperti pemilu.

2. G2B (*Government to Business*)

Fokus utamanya adalah seluruh transaksi elektronik antara pemerintah dan organisasi bisnis. Bisnis sama seperti masyarakat melakukan transaksi dengan pemerintah, seperti membayar pajak iklan, reklame, air atau administrasi.

3. G2G (*Government to Government*)

Fokus utama dari kategori ini adalah hubungan antara pemerintah itu sendiri (internal organisasi), atau antara pemerintah, agensi pemerintah atau fasilitas komunikasi antara kantor pemerintah yang berbeda lokasi.

4. G2E (*Government to Employee*)

Fokus utama dari kategori ini adalah produktivitas dari pemerintah dan para pegawainya agar mampu menyusun interaksi yang lebih efektif kedepannya. Layanan G2E termasuk informasi dalam aturan pemerintah, kebijakan dan hak sipil. Dalam merealisasikan pendekatan dan interaksi tersebut diatas, biasa pemerintah memilih pendekatan yang berbeda untuk meningkatkan layanan pengguna dalam e-government.

Pilihan pendekatan sering tergantung pada nasional prioritas politik dan agenda yang mengatasi tantangan spesifik dalam pengguna atau segmen tertentu segmen. Hasil studi dari OECD (2009) membagi empat pendekatan secara konseptual dari e- Government, yaitu; organisational and administrative simplification, situation-bound, participatory and inclusive, marketing and channel management.

Tabel 2. Pendekatan dalam e-Government.

Tipe Pendekatan	Fokus
<i>Situation-bound</i>	Pendekatan situasi yang terikat ditandai dengan fokus pada mengatasi situasi kehidupan pengguna yang spesifik, sehingga pengguna yang ditargetkan dalam situasi yang khas dapat dilayani. Contohnya menangani kebutuhan penyandang cacat
<i>Participatory and</i>	Pendekatan partisipatif dan inklusif

<i>Inclusive</i>	ditandai dengan fokus pada memotivasi pengguna untuk terlibat dan mempengaruhi tindakan pemerintah, sehingga membuatnya menarik dan relevan bagi pengguna untuk menggunakan layanan e-government. Contohnya termasuk portal untuk konsultasi publik atau pusat ICT publik di daerah yang kurang penduduknya dengan konteks sosio-ekonomi yang sulit.
<i>Marketing and channel Management</i>	Pendekatan pemasaran dan manajemen saluran ditandai dengan berfokus pada layanan e-government pada pemasaran dan keuntungan mereka, sering dalam hubungan dekat dengan manajemen saluran.

Tipe Pendekatan Fokus Organisational and administrative simplification Pendekatan ini ditandai dengan fokus pada membuat organisasi layanan e-government yang sederhana dan transparan. Fokusnya adalah untuk memberikan pengguna "one point entry" untuk sektor publik, dan untuk memastikan bahwa layanan yang berfungsi di bawah kerangka hukum yang sederhana. Contohnya termasuk portal dan pengurangan beban administrasi

Definisi E-Service

Ada banyak definisi dan perspektif dari e-Service yang muncul dan dalam jurnal yang diterbitkan selama dekade terakhir. Menurut Hasan, Shebab, dan Peppard (2011) mengatakan bahwa pengertian dari e-Service sebagai penyediaan layanan melalui jaringan elektronik seperti internet. Selain itu, e-Service sebagai: kunjungan awal dari homepage sampai layanan yang diminta komplit atau produk akhir telah disampaikan dan layak digunakan. Gagasan e-Service meliputi tidak hanya layanan yang diberikan oleh organisasi layanan khas, tetapi juga mereka yang disediakan oleh produsen barang yang keberhasilannya tergantung pada kualitas layanan mereka.

Dengan demikian, itu adalah menyeluruh konsep *customer-centric*. Di lembaga pemerintah, e-service mengacu pada pengiriman informasi dan peningkatan layanan online melalui internet atau alat digital lainnya untuk semua pemangku kepentingan (masyarakat, dunia usaha, dan anggota masyarakat lainnya).

Manfaat E-Service

Menurut Batagan, Pocovnicu, dan Capisizu (2009) mengatakan bahwa dengan adanya e-Service dapat membawa sejumlah besar manfaat bagi pengguna, antara lain, yaitu:

- a) Membiasakan individu dengan informasi elektronik dan mendidik mereka tentang manfaat menggunakan teknologi canggih.
- b) Memungkinkan telecommuting.

- c) Menyediakan sistem informasi yang terintegrasi dengan sosial, budaya dan ekonomi aspek individu.
- d) Keterbukaan informasi
- e) Menghilangkan hambatan waktu dan lokasi
- f) Meningkatkan akuisisi data, transformasi dan pengambilan, seperti kecacauan data dalam penyedia layanan tradisional
- g) Meningkatkan penggunaan kembali informasi
- h) Mengurangi waktu
- i) Mengurangi biaya Meningkatkan akses informasi untuk pengambilan keputusan
- j) Menumbuhkan hubungan yang lebih baik dengan pelanggan
- k) Mengurangi biaya overhead seperti administrasi manfaat

Proses Kecepatan turnover seperti penggantian biaya Memungkinkan pencarian volume besar data heterogen (dokumen, halaman, database, pesan, multimedia).

Karakteristik E-Service

Penelitian yang ada telah diidentifikasi dan menyarankan beberapa karakteristik khusus yang berkaitan dengan e-Services. Karakteristik ini dapat dilihat dalam tabel Tabel 3. Gronroos, Heinonen, Isoniemi dan Lindholm mengembangkan model Net Offer untuk pasar virtual (2000). Dalam model mereka adalah layanan inti, seperti bioskop. Layanan inti ini ditambah menjadi ketergantungan internet dengan konsep layanan,

partisipasi pelanggan, dan komunikasi. Dengan memfasilitasi pengguna yang berorientasi komunikasi dengan internet membantu pelanggan untuk membeli dan mengkonsumsi barang dan jasa yang ditawarkan lewat internet. Melalui komunikasi ini dan dengan asumsi keterampilan partisipasi pelanggan yang tepat, maka kualitas proses penawaran internet ditingkatkan dan pelanggan dapat merasakan kualitas hasil apa yang ditawarkan.

Rust dan Lemon (2001) menjelaskan peran layanan di dunia maya. Mereka berpendapat bahwa strategi e-Service perlu berpusat pada aliran interaktif informasi antara pelanggan dan perusahaan. Sifat sebenarnya dari e-service adalah menyediakan konsumen dengan pengalaman yang unggul sehubungan dengan aliran interaktif informasi. Karena Internet adalah link komunikasi dan dua arah dengan pelanggan.. Juga, mereka termasuk penyesuaian dalam real-time dari penawaran perusahaan berdasarkan masukan pelanggan. Selain itu, mereka menutupi pengembangan kolaboratif produk, peluang baru untuk akses oleh pelanggan, dan baru "membeli" saluran. Selain itu, mereka termasuk kesempatan belum pernah terjadi sebelumnya untuk mengembangkan kunci pelanggan perusahaan aset-nya.

Van Riel, Liljander dan Jurriens (2001) menyarankan konseptualisasi e-Service. Model mereka dari e-Service yang menawarkan meliputi lima komponen. Mereka adalah layanan inti, layanan memfasilitasi, jasa penunjang, layanan pelengkap, dan user interface. Layanan inti meliputi, misalnya, jurnal, berita, saran, tampilan buku medis, dan

informasi tentang produk baru. Memfasilitasi layanan memerlukan, misalnya, arsip, fasilitas pencarian, fungsi bantuan, rekening online, dan browsing.

Jasa pendukung meliputi, misalnya, diskusi kelompok, tes pengetahuan, link, dan informasi perusahaan. Layanan pelengkap meliputi, misalnya, informasi perjalanan, men-download software, nasihat keuangan, dan penyediaan obat-obatan. User interface, di mana pelanggan mengakses layanan, ditandai, misalnya dengan desain, mudah digunakan, download cepat, bebas masalah akses, dan bahasa.

Menurut Boyer, Hallowell dan Roth (2001), e-Service memberikan kesempatan unik bagi bisnis untuk menawarkan model baru untuk strategi layanan desain dan pengembangan layanan baru. Pertama, semua penyedia layanan, apakah mereka tradisional, sekarang memiliki lebih banyak pilihan channel pengiriman untuk bersaing. Kedua, banyak layanan baru dapat ditawarkan lebih ekonomis dengan kedua jangkauan geografis yang lebih besar dan berbagai produk.

Mereka berpendapat bahwa ada hasil yang sangat bertentangan dalam e-layanan. Airlines, perdagangan saham, dan pengecer peralatan kantor telah memperoleh manfaat dari internet dan e-Services, tetapi banyak orang lain telah menghabiskan jutaan tanpa meningkatkan pengiriman atau biaya layanan. Heinonen (2006) mengembangkan sebuah kerangka kerja untuk model nilai e-service. Dalam kerangka itu, nilai yang dirasakan pelanggan e- services didefinisikan sebagai hasil yang dirasakan dari trade-off manfaat dan pengorbanan teknis, dimensi

fungsional, temporal, dan spasial. Dimensi teknis menunjukkan apa hasil dari interaksi layanan, dimensi fungsional melibatkan persepsi pelanggan dari proses bagaimana interaksi layanan terjadi.

Dimensi temporal mengacu pada persepsi pelanggan saat layanan interaksi terjadi sedangkan dimensi spasial menunjukkan persepsi lokasi di mana interaksi layanan terjadi. Essen dan Conrick (2008) memperkenalkan model untuk mengembangkan e-Service baru. Model mereka mencakup tiga elemen utama. Mereka adalah inovasi konsep layanan, inovasi sistem pelayanan, dan inovasi proses pelayanan. Pertama, inovasi konsep layanan melibatkan asimilasi teknologi baru dan layanan. Termasuk mengklarifikasi pengguna jasa, yaitu jenis layanan. Hal ini juga termasuk merumuskan manfaat yang relevan dan dapat diterima oleh partai ini.

Hal ini juga meliputi penentuan kriteria kelayakan untuk layanan. Kedua, inovasi layanan sistem melibatkan pemahaman dan adaptasi. Ini berarti membedakan antara kemungkinan teknis dan manfaat dalam konteks yang sebenarnya. Ini termasuk mendefinisikan peran teknologi baru dan aktor internal dan eksternal. Ini juga mencakup alokasi sumber daya dan wewenang untuk mendukung peran ini. Ketiga, inovasi proses pelayanan melibatkan pelaksanaannya. Ini mencakup penerapan peran dan mengkonfigurasi sistem teknis. Ini mencakup memperluas tugas teknologi dieksekusi dengan unsur-unsur manusia. Hal ini juga termasuk menciptakan rutinitas untuk bagaimana personil harus bertindak atas solusi teknologi yang spesifik.

Untuk menyederhakan pemikiran dari karakteristik dari e-Service menurut para ahli diatas dapat dilihat pada tabel 3 dibawah ini Tabel 3.

Karakteristik *e- Service*

<p>Grönroo, Heinone, Isoniemi, Lindholm, 2000</p>	<p>Layanan Inti Menawarkan Internet dengan konsep layanan, pelanggan partisipan komunikasi</p>
<p>Rust, Lemon, 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Situasi tertentu, pribadi komunikasi time penyesuaian perusahaan • persembahan Kolaboratif pengembangan produk
<p>Van Riel, Liljander, Jurriëns, 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Layanan inti • Memfasilitasi layanan • Mendukung layanan • Pelengkap layanan <ul style="list-style-type: none"> • User interface
<p>Boyer, Hallowell, Roth, 2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan pilihan untuk pelayanan Layanan baru dapat ditawarkan lebih secara ekonomis dengan lebih geografis mencapai dan berbagai produk

Heinone, 2006	Nilai sebagai fungsi manfaat dan pengorbanan Nilai dimensi: teknis, fungsional,temporer, Spasial
----------------------	---

Sumber: Ojasalo, 2010

DAFTAR PUSTAKA

- Anwaruddin, A. 2004. Pasang Surut Paradigma Administrasi Publik. *Jurnal Ilmu Administrasi: Media Pengembangan Ilmu dan Praktek Administrasi*, 1(2), 3-11.
- Alamsyah, A. 2016. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik (New Public Administration, New Public Management dan New Public Service). *Jurnal Politik Profetik*, 4(2).
- Ahsanti, I & Rizky, A R. 2018. Paradigma Administrasi Publik Klasik. 7-8.
- Anggara, S. 2016. *Ilmu Adminsitrasi Negara, Cv Pustaka Setia*. Becker, F.G. *et al.* 2015. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara, Syria Studies*.
- Mansyur, A.R. 2020. Dampak COVID-19 Terhadap Dinamika Pembelajaran Di Indonesia. *Education and Learning Journal*, Vol. 1, No, pp. 113 – 123.
- Suardita, I.K. 2016. Diktat Ilmu administrasi Negara. *Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana*, pp. 1–67.
- Sumardi. 2020. Sains Indonesia : Jurnal Administrasi Publik dan Politik Perkembangan dan Konsep Sejarah Pemikiran Administrasi Negara di Indonesia. 5(1), pp. 23–30.
- ArifinZainal. 2012. *Evaluasi Pembelajaran*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementrian Agama RI.

- Arikunto Suharsimi. 2001. *Dasar-Dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Asrul, dkk. 2014. *Evaluasi Pembelajaran*. Medan: Cipta pustaka Media.
- Danial, D., Nurjannah, N., & Mirna, M. 2019. *Evaluation of The Learning Program of Mathematics Study Program at Islamic Institute Of Muhammadiyah Sinjai. Matematika Dan Pembelajaran*, 7(1), 65. <https://doi.org/10.33477/mp.v7i1.1046>.
- Fitriani. 2019. Kemampuan Pemecahan Masalah Siswa SMP. *JTMT: Journal Tadris Matematika*, 01(01), 25–30. <http://journal.iaimsinjai.ac.id/index.php/Jtm/article/view/3> 93.
- Hamalik, Oemar. 2010. *Manajemen Pengembangan Kurikulum*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Elis Ratnawulan. 2014. *Evaluasi Pembelajaran*. Bandung: Penerbit pustaka.
- Ida Farida. 2017. *Evaluasi Pembelajaran*. Bandung:PT Remaja Rosdakarya.
- Muhammad Afandi.2013. *Evaluasi Pembelajaran Sekolah Dasar*. Semarang:UNISSULA Press
- Sukardi. 2009. *Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Tim Pengembangan MKDP Kurikulum dan Pembelajaran. (2011).*Kurikulum dan Pembelajaran*. Jakarta Utara: PT Raja Grafindo Persada.

BIODATA PENULIS

Ika Widiastuti, S,IP, M.AP, Ph.D, CBPA, CPRW, C.GL merupakan anak tunggal dari pasangan Ibu Tuti Sunarti dan Pak Wagino. Penulis lahir di Bandung 28 Maret 1986. Latar belakang pendidikan antara lain : tahun 1998 tamat sekolah SDN Babakan Surabaya XIV Bandung, tahun 2001 tamat sekolah dari SLTPN 27 Bandung, tahun 2004 tamat sekolah dari SMU Kartika III-I Bandung, tahun 2007 tamat kuliah D3 Administrasi Keuangan Universitas Padjadjaran Bandung, tahun 2010 tamat kuliah S1 Administrasi Negara Universitas Padjadjaran Bandung, tahun 2014 tamat kuliah S2 Administrasi Publik Universitas Padjadjaran Bandung dengan predikat Cum Laude, dan tahun 2022 tamat kuliah S3 Social Development Philippine Womens University Manila. Pengalaman kerja tahun 2015 sampai 2024 sebagai Dosen Fakultas Ilmu Administrasi di Universitas Krisnadwipayana Jakarta Timur. Tahun 2017 sebagai Dosen Luar Biasa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Serang Raya Banten. Tahun 2021 sebagai dosen tidak tetap di Yayasan Auliya Mursyidy. Kemudian tahun 2024 penulis bekerja di Universitas 17 Agustus 1945

TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Sesuai dengan watak ilmu yang internasional, ilmu administrasi tidak cukup meningkat di negeri asalnya, melainkan serta di semua tepas mayapada, terhitung di Indonesia akibat ilmu sungguh diinginkan. Di Indonesia, kelanjutan Ilmu administrasi ditetapkan terdapatnya kepentingan konstruksi dalam seluruhnya susunan serta jenjang aktivitas, cakap yang menyangkut negerian atau yang menyangkut mayapada usaha. Ekuitas, pengembangan diri warga, kerahasiaan, demokrasi, dan kelestarian lingkungan dapat ditingkatkan melalui e-Government. Untuk memastikan ekuitas, aplikasi e-Government harus mencegah pengecualian dari beberapa kelompok dalam masyarakat karena faktor-faktor seperti kurangnya keterampilan dan sumber daya, kecacatan, kesenjangan pendapatan, lokasi geografis dan sebagainya

**PT. Penerbit Riset
Sadewa**

