

PENGANTAR
ILMU ADMINISTRASI
PUBLIK

Dr. Willy Tri Hardianto, S.Sos., MM., M.AP

Abd. Rohman, S.Sos., M.AP

**PENGANTAR
ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

SEMUA ISI BUKU INI SEPENUHNYA TANGGUNG JAWAB PENULIS
<https://forindpress.com/index.php/forind/index>

Dr. Willy Tri Hardianto, S.Sos., MM., M.AP
Abd. Rohman, S.Sos., M.AP

**PENGANTAR
ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**



Penerbit Forind

PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Copyright © Oktober 2023

ISBN: 978-623-99722-7-1

Cover & Layout: Tim Forind

Diterbitkan oleh Forind
Jl. Raya Tlogomas 05 No. 24 Tlogomas
Malang Jawa Timur

Pengantar Ilmu Administrasi Publik/Willy Tri Hardianto, dkk.

Malang: Forind, 2023

15,5 x 23 cm

x + 114 hlm

Cetakan Pertama Oktober 2023

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk dan dengan cara apa pun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Administrasi merupakan suatu istilah yang bersifat generik, yang mencakup semua bidang kehidupan. Pandangan tentang batasan administrasi pada umumnya mengarah pada dua kategori, pertama berfokus pada lembaga eksekutif dan kedua berfokus pada semua cabang pemerintahan dan hal-hal yang berkaitan dengan publik.

Locus administrasi publik terletak pada bagaimana pemerintah mengutamakan kepentingan publik dan membuat kebijakan terhadap permasalahan yang ada. Sementara focus administrasi publik adalah kegiatan pemerintah yang mampu menerapkan kebijaksanaan dan program-program untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Buku ini memberikan gambaran dan pengetahuan tentang Ilmu Administrasi Publik yang disusun secara lugas dan ditulis dengan bahasa yang sederhana. Buku yang diberi judul “Pengantar Ilmu Administrasi Publik” ini merupakan kombinasi pengetahuan, pemikiran penulis sebagai dosen dan pengalaman penulis terlibat dalam praktik-praktik administrasi secara tidak langsung di lapangan.

Bagian-bagian dalam buku ini disusun secara sistematis agar memudahkan sidang pembaca memahami isi dan substansi yang dikemukakan. Pada bagian 1, buku ini menjelaskan tentang Konsep Dari Ilmu Administrasi Publik. Bagian 2 menjelaskan tentang Perkembangan Studi Ilmu Administrasi Publik. Bagian 3 menjelaskan tentang Konteks Politik Administrasi Publik.

Bagian 4 memaparkan tentang Etika birokrasi dan Pelayanan Publik. bagian 5 memaparkan tentang Mendesain dan Mengelola Organisasi Publik. Bagian 6 memaparkan tentang Penganggaran dan Manajemen Keuangan Sektor Publik. Bagian terakhir memaparkan tentang Masa Depan Pelayanan Publik.

Selamat membaca dan mendalami apa yang telah penulis uraikan berkenaan dengan Ilmu Administrasi Publik. Penulis yakin bahwa dengan hadirnya buku ini akan menambah pengetahuan sidang pembaca sekalian. Namun demikian, penulis juga menyadari bahwa dengan membaca buku ini, sidang pembaca akan memiliki respons yang bagi Penulis merupakan masukan berharga untuk karya-karya berikutnya.

Akhir kata, penulis ingin mengucapkan puji syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan semangat dan petunjuk dalam menyelesaikan buku ini. Penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu baik langsung maupun tidak langsung dalam penulisan buku ini sampai selesai. Selamat membaca!.

Malang, Oktober 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	vii
BAB 1. KONSEP ILMU ADMINISTRASI PUBLIK	1
Pengertian Administrasi	1
Definisi Administrasi Publik	1
Locus dan Focus Administrasi Publik	2
Pemahaman administrasi publik ditinjau dari aspek politik	2
Pemahaman administrasi publik ditinjau dari aspek Hukum	3
Pemahaman administrasi publik ditinjau dari aspek manajemen ...	3
Pemahaman administrasi publik ditinjau dari aspek profesi	4
Sejarah Pertumbuhan Administrasi Negara	4
Pendekatan Administrasi Negara Modern	5
BAB II. PERKEMBANGAN STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK.....	7
Paradigma 1: Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926)	9
Paradigma 2: Prinsip Administrasi Publik (1927-1937)	9
Paradigma 3: Administrasi publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)	10
Paradigma 4: Administrasi publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)	11
Paradigma 5: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-kini)	12
Administrasi Publik Dalam Wujud Birokrasi Pemerintahan	13
Reformasi Administrasi	14
BAB III. KONTEKS POLITIK ADMINISTRASI PUBLIK	18
Dikotomi Politik dan Administrasi	20
BAB IV. ETIKA BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK.....	24
Etika Pelayanan Umum (Publik)	24
Pentingnya Etika Dalam Pelayanan Publik	25
Etika Pelayanan Publik Indonesia	28
Prinsip Etika Pelayanan Menurut ASPA	34

BAB V. MENDESAIN DAN MENGELOLA ORGANISASI PUBLIK	38
Pengertian Organisasi	38
Model Organisasi	39
Teori Organisasi	42
Teori Transisional	45
Teori Sistem	46
Teori Mutakhir	46
Pengertian Desain Organisasi	48
Proses dalam Desain Organisasi	49
Model Desain Organisasi	50
Desain Struktural Modern	52
Desain Organisasi sebagai Modal Awal Perencanaan Strategis	54
BAB VI. PENGANGGARAN DAN MANAJEMEN KEUANGAN	
SEKTOR PUBLIK.....	55
Jaring Pengaman Sistem Keuangan	55
Istilah Penting Dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan	56
Tujuan dan Ruang Lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan	58
Komite Stabilitas Sistem Keuangan dan Mekanisme Rapat KSSK ..	58
Penanganan Kesulitan Likuiditas Bank Yang Berdampak	
Sistematik	60
Penanganan Masalah Solvabilitas Bank Yang Berdampak	62
Penanganan Krisis	63
Insentif Dan Fasilitas Untuk Penanganan Sektor Privat	65
E-Government	66
Pengertian Kepemimpinan Sektor Publik	80
Sejarah Pemikiran Kepemimpinan Sektor Publik	82
Potret Implementasi Kepimpinan Sektor Publik Di Asia	85
New Public Leadership	88
BAB VII. MASA DEPAN PELAYANAN PUBLIK	92
<i>New Public Service</i>	97
<i>The Triangle Competencies</i>	98
<i>Future of Government</i>	100
DAFTAR PUSTAKA.....	110
PROFIL PENULIS	113

**PENGANTAR
ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

Bagian 1

KONSEP ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Pengertian Administrasi

Administrasi adalah istilah universal yang mencakup semua aspek kehidupan. Akibatnya, administrasi memiliki banyak definisi. Namun, ada tiga komponen utama administrasi. Selain itu, tiga komponen ini menentukan apakah sebuah tindakan diklasifikasikan sebagai administrasi. Menurut definisi yang ada, administrasi dapat dibagi menjadi dua kategori: proses, tata usaha, dan pemerintahan atau administrasi negara. Administrasi negara adalah salah satu dari banyak cabang ilmu administrasi, dan banyak definisinya dapat dibagi menjadi dua kategori. Pertama, definisi yang menganggap administrasi negara hanya terbatas pada lembaga eksekutif. Kedua, definisi yang menganggap administrasi negara mencakup semua cabang pemerintahan dan hal-hal yang berkaitan dengan publik..

Administrasi negara berhubungan dengan lingkungan sosialnya. Dari semua unsur lingkungan sosial, budaya adalah yang paling banyak mempengaruhi bagaimana administrasi negara bertindak.

Definisi Administrasi Publik

Administrasi publik, yang sering disebut sebagai administrasi negara, adalah proses kegiatan atau kemampuan kerja sama yang dilakukan pemerintah saat membuat keputusan dengan tujuan mengatur kepentingan yang berkembang di masyarakat (publik) dan menyelesaikan suatu masalah. Dalam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep dan Teori 2004, Yeremias T. Keban menyatakan bahwa administrasi publik adalah kombinasi seni dan ilmu (seni dan ilmu)

yang berusaha untuk mengatur urusan publik dan menyelesaikan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dalam modul Pengantar Ilmu AN oleh Dra. Sri Yuliani, M.Si Administrasi Publik, Nigro & Nigro mengatakan bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah, terutama lembaga eksekutifnya, untuk memecahkan masalah kemasyarakatan dengan menggunakan birokrasi.

Menurut Gerald Caiden, dalam Modul Pengantar Ilmu AN oleh Dra. Sri Yuliani, M.Si, administrasi negara mencakup setiap bidang dan aktivitas yang bertanggung jawab atas tindakan pemerintah; ini termasuk proses dan tindakan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku di pengadilan, dan tindakan lembaga militer.

Locus dan Focus Administrasi Publik

Lokasi administrasi publik menunjukkan bagaimana pemerintah mengutamakan kepentingan masyarakat dan segera memutuskan kebijakan publik jika ada masalah. Untuk kepentingan publik, fokus administrasi publik adalah kegiatan pemerintah yang mampu menerapkan dan menjalankan kebijaksanaan dan program-program untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, mulai dari merencanakan, mengatur, mengawasi, dan menilai. Tempat ilmu tersebut berada adalah dalam buku Nicholas Henry, Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik Locus. Kepentingan publik (*public interest*) dan urusan publik (*public affairs*) adalah locus ilmu administrasi publik dalam hal ini. Fokus studi ilmu administrasi publik adalah teori organisasi dan ilmu manajemen.

Pemahaman Administrasi Publik Ditinjau dari Aspek Politik

Dari perspektif politik, administrasi publik adalah proses menyusun kebijakan yang dilakukan melalui beberapa tahapan oleh badan-badan, pejabat, dan aparatur pemerintah yang berwenang.

Kebijakan publik dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Pemerintah harus bersikap objektif saat mengelola administrasi publik.

Pemerintah dapat membuat kebijakan melalui langkah-langkah seperti menyusun, menerapkan, adanya alternatif, resiko, dan evaluasi, sehingga keputusan itu dianggap rasional.

Pemahaman Administrasi Publik Ditinjau dari Aspek Hukum

Dalam tindakan atau operasi pemerintah, administrasi publik terkadang bertanggung jawab untuk mengatur dan memaksa masyarakat tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Akibatnya, pelanggaran dapat menyebabkan sanksi. Publik sebagai masyarakat dan warga negara harus diatur tentang aturan tertentu dalam kehidupan sosial.

Pemahaman Administrasi Publik Ditinjau dari Aspek Manajemen

Administrasi publik dilakukan oleh badan-badan, pejabat, dan aparatur pemerintah yang memiliki otoritas untuk mencapai tujuan dalam jangka waktu tertentu. Dari sudut pandang manajemen, pemerintah harus mampu mengorganisasi dan mengatur berbagai kepentingan masyarakat. Pemerintah menentukan aktor yang berpartisipasi dalam kegiatan, waktu pelaksanaan, tempat penyelenggaraan, dan cara pekerjaan dilakukan. Dalam hal ini, masyarakat atau publik diwakili oleh legislatif.

Dalam cara pandang manajemen maka dapatlah didudukkan secara kemaknaan bahwa manajemen ialah suatu proses, kegiatan, sebuah usaha untuk menuju suatu target pencapaian tujuan tertentu dengan cara kolaboratif kerja sama dengan pihak/orang lain. Karena peran utamanya sebagai alat pelaksana administrasi, manajemen kadang-kadang dianggap sebagai inti dari administrasi. Singkatnya, manajemen dan administrasi adalah satu sama lain, tetapi mereka hanya dapat dibedakan dalam hal kegiatan dan operasi mereka.

Pemahaman Administrasi Publik Ditinjau dari Aspek Profesi

Jika dilihat dari sudut pandang profesi, administrasi publik dianggap sebagai organisasi yang bertujuan untuk melayani masyarakat (masyarakat) dalam berbagai bidang, seperti kesehatan (dokter), pendidikan (guru), dan keamanan (polisi). Salah satu hasil dari peran aparat negara sebagai pelayan masyarakat adalah bahwa masyarakat dapat memperoleh layanan tanpa harus membayar. Dalam konteks profesi, peran aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat penting untuk menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat, dan sejauh mana negara telah melaksanakan tugasnya dengan baik. Shafritz dan Russel (1997) membagi administrasi negara menjadi empat jenis: politik, hukum, manajemen, dan okupasi.

Sejarah Pertumbuhan Administrasi Negara

Semua yang disebutkan di atas menunjukkan bahwa perkembangan pemerintahan negara diatur oleh rantai sejarah. Administrasi negara saat ini telah melakukan banyak hal setelah para peletak dasar dan pembentuk administrasi sebelumnya. Administrasi modern berusaha untuk lebih menekan jabatan publik untuk melakukan segala kegiatannya untuk memenuhi kepentingan umum dan memenuhi kebutuhan individu. Akibatnya, administrasi negara tidak dianggap sebagai administrasi "untuk masyarakat". Sebaliknya, dianggap sebagai administrasi "untuk masyarakat".

Ide ini sebenarnya sudah lama ada. Orientasi semacam ini jelas terlihat dalam ajaran Confusius, dalam "Pidato Pemakaman" Pericles, dan bahkan dalam kehidupan masyarakat Mesir kuno. Sejarah menunjukkan upaya sistematis, yang dikobarkan oleh tokoh seperti Cicero dan Casiodorus. Kaum Kameralis, yang melihat administrasi sebagai teknologi, membangun tonggak kemapanan

administrasi Jerman dan Austria selama abad ke-16 dan 18. Di Amerika, administrasi negara menjadi sangat penting, terutama setelah negara ini merdeka. Misalnya, prinsip-prinsip moral yang dikemukakan oleh Cicero dalam *De Officiis* dapat ditemukan dalam undang-undang moral publik yang digunakan oleh kerajaan-kerajaan kuno. Mereka umumnya berpendapat bahwa administrasi negara harus bertindak demi kepentingan umum dan selalu meningkatkan kemakmuran rakyat. Dengan kata lain

Pendekatan Administrasi Negara Modern

Ada beberapa pendekatan yang digunakan untuk menjelaskan evolusi administrasi negara; ini termasuk pendekatan tradisional, pendekatan perilaku, pendekatan pembuatan keputusan (*desisional*), dan pendekatan ekologis. Pendekatan tradisional secara khusus membahas bagaimana ilmu politik membentuk administrasi negara, pendekatan rasional dalam administrasi, dan bagaimana Gerakan Manajemen Ilmiah mempengaruhi perkembangan administrasi negara. Tidak ada satu pun dari empat pendekatan yang ditawarkan yang benar-benar lebih baik daripada yang lain; setiap pendekatan akan berkembang pada akhirnya, dan setiap pendekatan akan diakui memiliki kelebihan dan kekurangan mereka sendiri.

Administrasi negara adalah bidang studi yang selalu berubah karena berbagai disiplin yang membentuknya, serta berbagai pendekatan dan metodologi yang digunakan dalam administrasi. Selain itu, sulit untuk secara khusus menggunakan satu-satunya metode terbaik untuk elemen administrasi tertentu. Saya pikir akan lebih baik untuk menggunakan keempat metode ini sesuai dengan gejala apa yang saya lihat. Tidak peduli kapan, pengaruh politik terhadap administrasi negara selalu besar. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa di semua negara, pemerintah terdiri dari tiga cabang pemerintahan: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Hubungan antara eksekutif dan legislatif terus berlanjut selama dua tahap pemerintahan—politik dan administrasi.

Bagian 2

PERKEMBANGAN STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Sejarah Perkembangan Administrasi Publik pada dasarnya sudah ada bersamaan dengan sistem politik suatu negara (Henry, 1989). Tujuan program yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan politik dicapai oleh administrasi publik. Berbagai bidang lain, seperti ilmu politik, hukum, sosiologi, manajemen, ekonomi, dan lain-lain, berkontribusi pada perkembangan bidang administrasi publik. Oleh karena itu, menurut Kasim (1993), administrasi publik terdiri dari tiga elemen: (1) organisasi dan manajemen; (2) politik; dan (3) hukum. Namun, penekanannya pada metodologi yang digunakan, serta struktur dan perilaku birokrasi membedakan administrasi publik dari ilmu politik. Selain itu, administrasi publik berbeda dengan manajemen dalam hal metode evaluasi yang digunakan oleh organisasi publik non-profit

Studi tentang administrasi publik dimulai dengan memanfaatkan pendekatan dari satu disiplin ilmu tertentu dan istilah tambahan, seperti birokrasi yang merupakan kata yang berarti pemerintahan. Robert Presthus mengusulkan periodisasi administrasi publik yang mencakup pendekatan keperilakuan, institusional, dan struktural. Sementara Nigro mengatakan bahwa ada tiga periode yaitu awal, pasca perang dunia kedua, dan administrasi negara baru. John C. Buechner menawarkan pendekatan tambahan, periodisasi dari empat pendekatan yakni tradisional, keperilakuan, *desisional*, dan ekologis.

Pada bagian lain, Mufiz berbicara tentang pendekatan administrasi publik dari pakar lain, seperti Maurice Spiers, yang terdiri

dari pendekatan: 1) matematik, 2) sumber daya manusia, dan 3) sumber daya umum.

Thomas J. Davy kemudian mengusulkan empat pendekatan: manajemen, psikologi, politik, dan sosiologi. L.C. Sharma mengusulkan pendekatan yang lebih komprehensif, yang mencakup pendekatan: 1) proses administrasi; 2) empiris; 3) perilaku manusia; 4) sistem sosial; 5) matematik; dan 6) teori keputusan. Metode Buechner minimal digunakan dalam praktik administrasi publik saat ini (Mufiz, 1995).

Seperti yang dilakukan oleh de Gournay pada abad ke-18, studi tentang birokrasi pemerintahan di Eropa Barat sudah dilakukan dengan melihat dari sudut pandang hukum dan politik. Kemudian, pada abad ke-19, H. Spencer dan de Play mulai menggunakan pendekatan sosiologis dalam mempelajari birokrasi pemerintahan (Albrow, 1979: 17). Namun, pada akhir abad ke-19, penelitian tentang administrasi publik dimulai di Amerika Serikat baru, yang dipelopori oleh Woodrow Wilson dalam karyanya yang berjudul *The Study of Administration* pada tahun 1887. Sejak saat itu, administrasi publik telah diakui sebagai spesialisasi, baik sebagai sub bidang dari ilmu politik maupun sebagai cabang ilmu politik yang independen. Studi tentang administrasi publik mengadaptasi konsep, metode, teknik, dan pendekatan dari berbagai disiplin lain, seperti psikologi, sosiologi, antropologi, komunikasi, hukum, ekonomi, politik, dll. (baca Simon, Harmon, dan Mayer, 1986: 1-15; Pamudji, 1993: 79-141). Hal ini membuat studi ini dianggap bersifat eklektis dan multidisipliner. Administrasi publik mengenal lima paradigma sebagai bidang akademis, menurut Golimbiewsky (dalam Henry, 1989: 21). Paradigma ini berkisar pada masalah "lokus" dan "fokus", yang berarti tempat atau lokasi, dan fokus adalah apa yang dipelajari. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik ini dapat dikaitkan dengan perkembangan konsep administrasi

publik itu sendiri. Henry (1989: 22) menawarkan lima perspektif tentang administrasi publik:

Paradigma 1: Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926)

Peluncuran buku karya Frank J. Goodnow dan Leonardo D. White menandai periode ini. Goodnow mengatakan bahwa pemerintah melakukan dua hal. Pertama, fungsi politik yang mencakup membuat kebijakan dan menunjukkan keinginan negara. Kedua, fungsi administrasi yang mencakup menjalankan kebijakan. Sistem pemisahan kekuasaan yang ada di Amerika Serikat pada saat itu menunjukkan dua fungsi pemerintahan ini. Namun, Goodnow pada dasarnya berpendapat bahwa birokrasi pemerintahan harus menjadi fokus administrasi publik. Pada tahun 1920an, administrasi publik mendapat dukungan akademik, terutama berkat publikasi buku Leonardo D. White. White tegas menyatakan bahwa administrasi publik tidak boleh terlibat dengan politik dan bahwa administrasi publik harus dianggap sebagai studi ilmiah yang bebas dari nilai. Namun, keefisienan dan keekonomisan adalah tujuan utama administrasi publik. Pada tahap awal, jelas bahwa administrasi publik berfokus pada lokus, atau di mana ia harus berada. Dihubungkan dengan kuartet, atau empat serangkai, teori Bailey deskriptif, normatif, asumptif, dan instrumental, jelas bahwa pemerintahan negara berfokus pada aspek normatif.

Paradigma 2: Prinsip Administrasi Publik (1927-1937)

Prinsip Administrasi Publik karya W.F. Willoughby diterbitkan membuka periode kedua. Pada saat itu, dianggap bahwa beberapa prinsip administrasi universal yang berarti tidak terbatas oleh tempat dan waktu. Tidak peduli budaya, fungsi, lingkungan, misi, atau institusi, prinsip administrasi berlaku di mana pun. Jadi, prinsip administrasi ini berlaku di mana saja, baik di negara maju

maupun di negara yang sedang berkembang. Orang-orang seperti Mary Parker Follet, Henri Fayol, James D. Mooney, dan Alan C. Reiley hidup selama periode ini. Karena fokus mereka pada hirarki organisasi, para pakar teori organisasi sering menggelari tokoh-tokoh tersebut sebagai penganut mazhab manajemen administratif. Selama periode ini, Luther H. Gullik dan Lyndall Urwich muncul dan menciptakan POSDCORB, yang merupakan singkatan dari tujuh prinsip administrasi yaitu perencanaan, organisasi, staf, pengarahan, koordinasi, laporan, dan anggaran. Chester I. Barnard muncul dengan menulis buku berjudul *The Functions of Executive* dari tahun 1938 hingga 1947. Simon terkena dampak buku Barnard. Ada dua sisi gejala dalam administrasi publik pada tahun 1940an. Pertama, lebih banyak orang sekarang tahu bahwa politik dan administrasi tidak dapat dipisahkan. Kedua, lebih banyak orang sekarang tahu bahwa prinsip administrasi tidak selalu sesuai dengan akal. Simon jelas mengabaikan prinsip administrasi.

Paradigma 3: Administrasi publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Seperti yang dilontarkan oleh Simon, kritik yang tajam terhadap administrasi publik muncul pada akhir tahun 1930an. Akibatnya, administrasi publik kembali ke ilmu politik. Sebagai akibat dari gerakan mundur ini, definisi lokus telah diperbarui dan difokuskan pada birokrasi pemerintah. Periode tersebut dianggap sebagai upaya untuk merevisi semua hubungan teoritis antara administrasi publik dan politik. Namun, hasil dari usaha tersebut hanya menciptakan jalur pendidikan yang akhirnya menghasilkan keterampilan belaka. Oleh karena itu, masuk akal bahwa jurnal-jurnal yang membahas administrasi publik pada tahun 1950an hanya berfokus pada satu topik khusus yang bahkan dapat dikaitkan dengan ilmu politik. Ringkasnya, penekanan lokus yaitu birokrasi pemerintahan terlihat selama periode ini. Sebaliknya, tulisan yang muncul berusaha

menghubungkan administrasi dengan ilmu politik. Tahapan ini semakin tidak terfokus, menurut Islamy (1994: 6-7).

Paradigma 4: Administrasi publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Setelah menyadari bahwa mereka adalah "warga negara kelas dua" dalam ilmu politik, tokoh-tokoh administrasi publik mulai mencari cara untuk mengubah administrasi menjadi ilmu. Namun, administrasi publik tidak memiliki identitas dan karakteristik yang jelas di bidang administrasi dan politik. Paradigma ketiga dan paradigma keempat muncul hampir bersamaan. Di sini, ilmu administrasi mencakup semua penelitian tentang teori organisasi dan manajemen. Para psikolog, sosiolog, dan para ahli administrasi niaga, serta para ahli administrasi publik, mengembangkan teori organisasi untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang perilaku organisasi. Meskipun demikian, ilmu manajemen lebih bergantung pada penelitian yang dilakukan oleh para pakar statistik, analisis sistem, ekonom, dan pakar administrasi publik dengan tujuan untuk meningkatkan efektivitas program secara lebih tepat dan efisien.

Fokus dalam hal ini lebih penting daripada lokus. Orang-orang seperti James G. March dan Herbert Simon, Richard Cyert dan March, James March, James D. Thomson, dan lainnya mempelopori. Pada titik ini, ilmu administrasi adalah studi yang menggabungkan teori organisasi dan ilmu manajemen. Namun, administrasi dan prinsipnya tetap sama di mana pun, karena paradigma 2 mengutamakan fokusnya daripada lokusnya. "Pengembangan organisasi" menjadi bagian dari ilmu administrasi pada tahun 1960an. Sarjana ilmu administrasi publik tertarik dengan bidang baru ini. Namun, kemudian muncul pertanyaan baru tentang garis yang membedakan administrasi "*public*" dengan administrasi "*private*". Selain itu, ada

banyak perdebatan tentang definisi publik pada administrasi publik. Akibatnya, paradigma keempat ini tidak dapat menyelesaikan masalah lokus administrasi publik.

Paradigma 5: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-kini)

Tidak ada kesepakatan mengenai lokus dan fokus administrasi publik, tetapi gagasan Simon tentang dua komponen yang harus dikembangkan dalam bidang ini kembali mendapat perhatian. Kedua hal tersebut adalah: (1) ahli administrasi publik yang bersemangat untuk membangun ilmu administrasi yang murni, dan (2) kelompok lebih besar yang tertarik pada masalah kebijakan publik. Komponen pertama dapat dilihat dari evolusi teori organisasi selama dua dekade terakhir. Fokus teori tersebut lebih pada bagaimana dan mengapa orang-orang dalam organisasi bertindak. Dan dengan cara apa serta alasan apa keputusan tertentu dibuat? daripada berpikir tentang bagaimana hal itu akan terjadi?

Selain itu terlihat bahwa telah terjadi kemajuan dalam pendekatan manajemen. Kemajuan ini juga menggambarkan apa yang telah dipelajari dari pengetahuan teoritis tentang analisis organisasi. Pada aspek kedua, terlihat kemajuan dalam merencanakan lokus administrasi publik yang relevan bagi para administrator publik. Kemajuan lain yang terlihat adalah para pakar administrasi publik semakin terlibat dalam ilmu kebijakan, ekonomi politik, ukuran hasil kebijakan, dan proses pembuatan dan analisis keputusan. Komponen terakhir ini dapat dianggap sebagai hubungan antara fokus dan lokus administrasi publik.

Organisasi *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA) didirikan untuk mendorong paradigma

ini. Formasi lembaga ini tidak hanya menandai kemajuan administrasi publik, tetapi juga menunjukkan kredibilitas administrasi publik.

Administrasi Publik Dalam Wujud Birokrasi Pemerintahan

Menurut pakar, birokrasi pemerintahan adalah cara administrasi publik dilaksanakan. Paradigma birokrasi sering termasuk dalam literatur tradisional tentang administrasi publik menurut Lynn dan Stein (2000). Jenei dan Witte (2000) menyatakan bahwa penyesuaian organisasi dan perilaku birokrasi dengan kebijakan multinasional dan lingkungan administrasi publik adalah salah satu dari tiga jenis reformasi birokrasi. Mereka juga menyatakan bahwa teori umum birokrasi dapat diterapkan pada berbagai jenis organisasi, baik publik maupun bisnis. Jenei dan Witte melihat tiga area penting untuk reformasi birokrasi yang berkaitan dengan tiga tantangan umum yang mempengaruhi sistem birokrasi di negara demokrasi yang semakin berkembang: (1) modernisasi birokrasi; (2) adaptasi birokrasi terhadap sistem demokrasi; dan (3) adaptasi organisasi dan perilaku birokrasi terhadap kebijakan multi-nasional dan lingkungan administrasi termasuk administrasi publik. Berdasarkan pendapat para pakar tersebut, Kasim (1993) memahami dengan benar bahwa administrasi atau birokrasi pemerintahan lebih sempit daripada administrasi publik. Tulisan Max Weber, yang membedakan kedua konsep birokrasi, menandai perkembangan administrasi publik dalam bentuk birokrasi (pemerintahan) pada awal abad ke-20. Pertama, birokrasi patrimonial menganut nilai tradisional yang membedakan tugas, wewenang, dan tanggung jawab resmi kedinasan dari urusan pribadi pejabat yang mengelola birokrasi.

Kedua, birokrasi kontemporer didasarkan pada hukum dan memisahkan urusan pribadi pejabat dari urusan organisasi. Weber menyebut birokrasi modern yang ideal sebagai birokrasi yang rasional dan berdasarkan hukum (baca Kasim, 1993).

Menurut Weber, *rational legal bureaucracy* terdiri dari beberapa karakteristik berikut: pengaturan terhadap tugas pejabat (birokrat) agar bersifat impersonal yaitu pejabat harus diperlakukan sama terhadap semua orang yang membutuhkan pelayanan tanpa membedakan status sosial mereka; adanya kejelasan tentang wewenang dan tanggung jawab setiap pejabat; penempatan pegawai berdasarkan posisi dan hirarki; dan setiap pejabat harus memiliki tugas yang sama.

Reformasi Administrasi

Konsep reformasi adalah istilah umum yang dapat dipahami sejak manusia atau homo sapiens menemukan identitasnya karena mereka dilahirkan sebagai reformis. Good enough (dalam Caiden, 1969) menjelaskan bahwa manusia selalu melakukan reformasi dalam sejarah, mencoba mengubah orang lain atau diri mereka sendiri agar dapat bertahan hidup atau menciptakan kondisi yang diinginkan. Manusia memiliki kemampuan untuk memperbaiki dirinya sendiri tanpa bantuan kekuatan supra-natural, dan setiap kemajuan masih dapat diperbaiki dengan asumsi bahwa hambatan yang menghalangi kemajuan dapat diatasi. Menurut Machiavelli (dalam Caiden, 1969), tidak ada yang lebih sulit dilakukan, hasilnya diragukan, atau bahaya yang ditangani daripada memulai sesuatu yang baru. Ini karena orang-orang yang mendukung reformasi memiliki musuh, yaitu mereka yang mendapatkan keuntungan dari sistem lama dan mereka yang ragu akan keuntungan yang dapat diperoleh dari sistem yang baru

Terlepas dari kenyataan bahwa Machiavelli bukan orang pertama yang berbicara tentang sifat dasar reformasi, upaya untuk menerapkan metode reformasi secara sistematis baru muncul pada abad kedua puluh. Orang harus mengubah atau membangun institusi baru karena berbagai masalah saat ini

muncul. Mereka juga harus mengubah kebiasaan dan perilaku lama mereka serta menghadapi tantangan baru.

Selain itu, selama beberapa dekade terakhir hampir semua aspek kehidupan manusia telah mengalami perbaikan. Karena itu, diperlukan perubahan pada semua aspek kehidupan. Pada gilirannya, perubahan tersebut mempengaruhi keberadaan organisasi, baik nirlaba maupun pemerintah. Karena kondisi, tuntutan, dan peluang yang benar-benar baru, serta gejolak dalam birokrasi pemerintah, organisasi pemerintah harus segera melakukan penyesuaian terhadap mesin birokrasi.

Karena saling terkait dengan lingkungan tempat organisasi pemerintah beroperasi, gejolak yang dimaksud dicirikan oleh kompleksitas dan perubahan yang cepat (Leemans, 1970: 29). Jumlah pekerjaan khusus, pelatihan profesional, dan aktivitas profesional adalah tiga cara untuk mengukur kompleksitas. Atas dasar keadaan ini, hubungan antara birokrasi (organisasi pemerintah) dan dunia luar (faktor ekologis) dipertimbangkan lebih lanjut. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa kondisi ini mempengaruhi organisasi pemerintah dan mesin birokrasinya. Dengan kata lain reformasi administrasi harus dilakukan. Caiden (1969) membedakan reformasi administrasi dari perubahan administrasi. Perubahan administrasi merupakan sebagai penyesuaian organisasi terhadap situasi yang berubah dan alami, sementara reformasi administrasi adalah perubahan administrasi sebagai insentif yang dibuat untuk transformasi administrasi melawan perlawanan. Dalam upaya untuk memperbaiki hubungan yang ada antara birokrasi dan berbagai bagian masyarakat atau bahkan antara birokrasi itu sendiri proses politik yang dikenal sebagai reformasi administrasi dilakukan.

Menurut de Guzman dan Reforma (Mawhood, 1983), reformasi administrasi dapat didefinisikan sebagai, pertama, perubahan birokrasi pemerintahan yang direncanakan atau disengaja; kedua,

sebanding dengan inovasi; dan ketiga, hasil yang diinginkan dari proses reformasi adalah peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Keempat, perlunya reformasi didorong oleh kebutuhan untuk mengatasi ketidakpastian dan perubahan organisasi yang cepat.

Pemerintah memperhatikan kondisi *Sine Qua Nondan* untuk reformasi administrasi di negara berkembang. Terlepas dari tingkat perkembangan atau kecepatan pertumbuhan serta arah dan tujuannya, reformasi administrasi merupakan bagian penting dari pembangunan negara sedang berkembang (Zauhar, 2002). Oleh karena itu, reformasi administrasi memiliki asumsi bahwa selalu ada alternatif yang lebih baik daripada mempertahankan status quo, meskipun banyak ide baru untuk reformasi administrasi didasarkan pada premis yang tidak terbukti.

Tiga tujuan internal reformasi administrasi diidentifikasi oleh Dror (dalam Zauhar, 2007): 1) meningkatkan efisiensi administrasi dalam hal penghematan uang yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi, dan kegiatan organisasi metode lainnya; 2) menghilangkan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih, dan sistem teman dalam sistem politik, dan lain-lain; 3) mengidentifikasi dan menerapkan sistem merit, seperti pemrosesan data dan sistem merit. Sementara itu, Mosher (dalam Zauhar, 2007) mencatat empat tujuan utama reformasi: pertama, mengubah kebijakan dan program pelaksanaan dengan cara yang inovatif; kedua, meningkatkan efisiensi administrasi; ketiga, meningkatkan kualitas personal; keempat, mempersiapkan kritik dan keluhan dari luar. Berdasarkan gagasan ini, reformasi administrasi bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dengan menyediakan aparatur birokrasi yang efektif dan sumber daya untuk mengatur pertumbuhan ekonomi dengan baik melalui perencanaan investasi.

Alasannya adalah pertumbuhan ekonomi membutuhkan investasi yang besar, yang hanya dapat dicapai melalui skala prioritas, profesionalitas, dan kualifikasi yang tinggi (Leemans, 1976).

Akhirnya, dinamika perkembangan ilmu administrasi selalu sejalan dengan kemajuan masyarakat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Demikian pula, kemajuan ilmu administrasi akan sejalan dengan kemajuan paradigmanya. Secara teoritis, ada minimal lima paradigma administrasi publik yang dikenal. Ini dimulai dengan dikotomi politik-administrasi dan berkembang menjadi prinsip-prinsip administrasi, ilmu administrasi, ilmu politik, dan akhirnya administrasi publik sebagai bidang ilmu administrasi. Saat ini, administrasi publik dianggap sebagai bidang ilmu administrasi secara terpisah atau berdiri sendiri. Perkembangan paradigma administrasi publik pada akhirnya menghasilkan upaya untuk reformasi administrasi. Administrasi publik dan reformasi administrasi diperlukan untuk mengubah organisasi, baik sistem kelembagaan maupun sistem luas, karena reformasi administrasi bertujuan untuk meningkatkan kinerja birokrasi pada tataran institusional maupun personal yang terlibat dalam formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

Bagian 3

KONTEKS POLITIK ADMINISTRASI PUBLIK

Istilah ilmu administrasi publik dalam organisasi pemerintahan modern seperti birokrasi sudah tidak asing lagi. Namun, pernahkah kalian berpikir bagaimana ilmu administrasi publik muncul? Gordon (kasim, 1993: 22) mengatakan bahwa administrasi negara juga dikenal sebagai administrasi publik, yang merupakan kumpulan tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi tujuan negara. “administrasi publik adalah studi tentang seluruh proses, organisasi dan individu yang bertindak sesuai dengan peran dan jabatan resmi dalam pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan peradilan”. Menurut perspektif ini, administrasi terlibat dalam semua kegiatan atau proses kebijakan publik. Namun, ada beberapa orang yang berpendapat bahwa administrasi hanya terlibat dalam pelaksanaan kebijakan (Ellwein dan Hesse serta Peter (Knill, 2001: 65)). “bahwa administrasi publik lebih berfungsi sebagai aplikasi hukum daripada pembuatan kebijakan dan kurang memiliki fleksibilitas dan diskresi secara komparatif ketika menerapkan provisi legal”.

Menurut Ulbert Silalahi (2005:11), administrasi telah ada sejak lama. “meskipun (praktek-praktek administratif) telah ada jauh sebelum masehi berdasarkan sejarah administrasi tetapi kajian dan pendekatan dengan metodologi ilmu baru dimulai pada akhir abad 19 atau awal abad 20. Bahwa perkembangan dan pengembangan administrasi melalui tahapan-tahapan dan variasi pendekatan yang pada akhirnya menghasilkan teori-teori administrasi dan karenanya

memperoleh eksistensi sebagai ilmu pengetahuan sosial yang tergolong dalam “*applied science*”. Pendapat tersebut di pertegas oleh Mifta Thoha (2008:13) menurutnya “Administrasi Negara sebenarnya sudah ada sejak dulu kala, ia akan timbul dalam suatu masyarakat yang terorganisasi”.

Menurut Hendry Fayol (thoha, 2008:8), administrasi publik selalu dimulai dengan studi disiplin ilmu tertentu dan istilah baru, seperti “birokrasi”, di mana ilmu politik sudah ada. Oleh karena itu, jika seseorang berbicara tentang administrasi negara, mereka harus berbicara tentang politik, karena politik adalah dasar dari administrasi negara. “bahwa pengetahuan teknis saja tidak bisa diandalkan untuk memimpin dan menata suatu organisasi (perusahaan-perusahaan), tanpa di ikuti dengan pengetahuan administrasi”. Akibatnya, di mana posisi pemerintah negara seharusnya berada? Dengan demikian, paradigma administrasi pertama yakni Paradigma Dikotomi Politik Administrasi muncul.

Menurut Rowland (2013), politik adalah proses pembagian kekuasaan dalam masyarakat yang mencakup proses pengambilan keputusan, terutama dalam negara. Bahwa “Istilah politik sering dikaitkan dengan bermacam-macam kegiatan dalam sistem politik ataupun negara yang menyangkut proses penentuan tujuan maupun dalam melaksanakan tujuan tersebut, di samping itu juga menyangkut pengambilan keputusan (*decision making*) tentang apakah yang menjadi tujuan sistem politik yang menyangkut seleksi antara beberapa alternatif serta penyusunan untuk membuat skala prioritas dalam menentukan tujuan-tujuan itu”.

Politik sudah lebih dulu menduduki birokrasi dari pada administrasi, politik adalah sesuatu yang penekanannya ialah tentang kekuasaan, Menurut Syarbani (2002:13), bahwa “tumpuan kajian ilmu politik adalah upaya-upaya memperoleh kekuasaan, mempertahankan kekuasaan, penggunaan kekuasaan, dan bagaimana

menghambat penggunaan kekuasaan. Dengan demikian dilihat dari aspek kenegaraan, ilmu politik mempelajari negara, tujuan negara, dan lembaga negara, serta hubungan kekuasaan baik sesama warga negara, hubungan negara dengan warga negara, dan hubungan antar negara”. Dapat dikatakan bahwa politik adalah suatu ilmu atau seni bagaimana agar mendapatkan suatu kekuasaan baik secara konstitusional maupun non konstitusional. Pandangan yang berbeda datang dari Hasan Al Banna (Usman Abdul Mu’iz, 2000:72). Bahwa “politik adalah upaya memikirkan persoalan internal (mengurus persoalan pemerintah, menjelaskan fungsi-fungsinya, merinci kewajiban dan hak-haknya, melakukan pengawasan kepada terhadap penguasa untuk kemudian dipatuhi jika mereka melakukan kebaikan dan dikritik jika mereka melakukan kekeliruan), dan persoalan eksternal umat/rakyat (memelihara kemerdekaan dan kebebasan bangsa, mengantarkan mencapai tujuan yang akan menempatkan kedudukan ditengah-tengah bangsa lain, serta membebaskan dari penindasan dan intervensi pihak lain dalam urusan-urusannya) memberikan perhatian kepadanya, dan bekerja demi kebaikan seluruhnya (kemaslahatan umat)”.

Berdasarkan beberapa perspektif tentang politik yang disebutkan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa politik memiliki arti yang luas karena segala sesuatu yang berkaitan dengan negara, warganegara, kekuasaan, dan segala proses yang menyertainya adalah bagian dari politik.

Dikotomi Politik dan Administrasi

Wima Y. Prasetyo (2011:3) menyatakan bahwa "dalam sejarah kelahiran dan evolusi administrasi publik, perbedaan struktur dan konfigurasi relasi politik dan administrasi publik menjadi masalah abadi yang bahkan dewasa ini belum mendapatkan kesempatan untuk dibahas", menunjukkan bahwa administrasi negara telah

berkembang menjadi suatu bidang yang penuh dengan spekulasi, dengan setiap orang yang memberikan rumusan tentang pandangnya terhadap administrasi memberikan konsepsi yang tidak kalah penting.

Menurut Nicholas Hendry (Thoha 2008:18), "terdapat krisis definisi dalam administrasi negara, untuk memahami administrasi negara perlu di pahami melalui paradigma." Paradigma administrasi dimulai pada tahap ini dengan karya Frank J. Goodnow (1900) dan Lenald White (1926) dalam buku *Politic and Administration*. Buku ini membahas dua fungsi utama pemerintahan: politik merencanakan dan merencanakan kebijakan, serta administrasi melaksanakan kebijakan.

Menurut Subando Agus Margono (1998:1) setiap negara modern, di mana kedua sistem tersebut saling membutuhkan, memiliki dikotomi administrasi dan politik yang mencerminkan demokrasi dan birokrasi. Bahwa "demokratisasi tidak akan dapat berkembang tanpa didukung oleh birokrasi yang rasional. Para pengembang dan pendukung pada masing-masing proposisi tersebut memiliki argumentasi yang sama kuatnya". Menurut paradigma ini, lokus merupakan administrasi negara seharusnya berada. Menurut Goodnow (Thoha 2008:19), lokus ini menyatakan bahwa "administrasi seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan." Akibatnya, masalah tentang perbedaan antara politik dan administrasi muncul di kalangan akademisi dan praktisi.

Pada tahun 1926, dalam buku Leonad White yang berjudul *Introduction To The Public Of Administration*, menurut Waldo (thoha 2008:20), tujuan utama dari buku tersebut adalah membahas berbagai faktor yang mendorong kemajuan Amerika, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Administrasi seharusnya tidak lagi terganggu oleh politik.
- 2) Manajemen dapat membantu administrasi dengan analisis ilmiah.

- 3) Administrasi negara harus mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengetahuan yang tidak memiliki nilai.
- 4) Tujuan ilmu administrasi adalah ekonomis dan efisien.

Menurut Mifta Thoha (2008:20), dikotomi ini mempengaruhi universitas dalam pembagian materi pembelajaran, di mana administrasi negara dengan ruang lingkupnya sendiri begitu pula dengan politik. Bahwa “administrasi negara itu di dalamnya di ajarkan materi-materi seperti: teori organisasi, administrasi keuangan, administrasi kepegawaian, dan administrasi perbekalan. Sedangkan bidang ilmu politik diajarkan subjek-subjek teori pemerintahan, kepresidenan, proses pembuatan undang-undang, politik pemerintah pusat dan daerah, perbandingan politik, hubungan internasional dan banyak hal lagi”. Hal ini hanyalah sebuah awalan administrasi negara sebagai suatu ilmu, dan tidak akan tetap seperti. Selanjutnya ada 4 lagi paradigma administrasi negara lanjutan dari paradigma dikotomi politik administrasi, seperti dikemukakan oleh Irene, Makmur dan Hermawan (2015:2) bahwa Nicholas Henri (1989) mengembangkan beberapa paradigma administrasi publik selain tiga pilar yang telah dikembangkan sebelumnya. Paradigma-paradigma ini membedakan lokus dan fokus administrasi publik.

- 1) Paradigma 1 membagi politik dan administrasi menjadi fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan.
- 2) Paradigma 2 membahas prinsip administrasi yang mirip dengan prinsip manajemen, seperti POSDCROB, yang berarti (*Planning*/perencanaan), (*Organizing*/pengorganisasian), (*Staffing*/penyusunan), (*Directing*/memimpin), (*Coordinating*/mengkoordinasikan), (*Reporting*/melapor), (*Budgeting*/membuat anggaran).
- 3) Paradigma 3 tentang administrasi sebagai ilmu politik yaitu pada dasarnya prinsip administrasi berdiri sendiri dan terpisah

dari ilmu politik. Pada paradigma 3 ini pengertian administrasi dikembalikan kembali jati diri dan identitasnya.

- 4) Paradigma 4 tentang administrasi publik sebagai ilmu administrasi dimana fokus dan lokus administrasi publik masih belum dapat terpecahkan sehingga muncullah paradigma 5.
- 5) Paradigma 5 tentang administrasi publik sebagai administrasi publik yang melahirkan paradigma administrasi publik sebagai ilmu yang berdiri sendiri.

Menurut Hendry (Husnan 2010:2) bahwa “paradigma terakhir dari administrasi publik adalah bahwa lokus administrasi publik mengenai kepentingan publik (*public interest*) dan urusan publik (*public affairs*), sedangkan fokusnya adalah teori organisasi dan ilmu manajemen. Dalam paradigma ini dihindari dikotomi politik-administrasi, sebab dalam kenyataannya seorang birokrat atau administrator tidak bisa menghindar dari tindakan politis”.

Bagian 4

ETIKA BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIK

Etika Pelayanan Umum (Publik)

Etika terdiri dari sejumlah nilai yang berfungsi sebagai standar untuk menilai apakah sifat, perilaku, tindakan atau sepak terjang seseorang dianggap baik atau buruk. Nilai-nilai ini juga berfungsi sebagai pedoman, acuan, referensi, dan penuntun apa yang harus dilakukan seseorang saat mengerjakan tugas. Oleh karena itu, ada nilai-nilai dalam etika yang dapat memberikan penilaian apakah sesuatu dianggap baik atau buruk. Karena karya Leys dari tahun 1940-an, pemikiran tentang etika dalam kaitannya dengan pelayanan publik telah berkembang (dalam Keban, 1994: 50-51). Leys berpendapat: “bahwa seorang administrator dianggap etis apabila ia menguji dan mempertanyakan standar-standar yang digunakan dalam pembuatan keputusan, dan tidak mendasarkan keputusannya semata-mata pada kebiasaan dan tradisi yang sudah ada”. Pemikiran baru muncul pada tahun 1950-an. Ini ditunjukkan oleh pekerjaan Anderson (dalam Keban, 1994: 51) yang menyempurnakan elemen standar yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan. Karyanya menambah ide baru bahwa standar yang digunakan untuk membuat keputusan dapat merefleksikan prinsip-prinsip utama masyarakat yang dilayani.

Penelitian Golembiewski pada tahun 60-an membawa ide-ide baru, seperti standar etika dapat berubah seiring waktu, dan karena itu administrator harus mampu memahami perkembangan dan bertindak sesuai dengan standar perilaku tersebut.

Beberapa tulisan pada awal 1970-an menunjukkan kecenderungan baru. Hart (dalam Keban, 1994) menunjukkan nilai-nilai keadilan sosial sebagai dasar untuk administrasi negara dan menyarankan teori Rawls dan keadilan sebagai pedoman etika bagi masyarakat dan administrator sebagai individu. Tulisan Henry (dalam Keban, 1994) juga menunjukkan kecenderungan baru yaitu menekankan bahwa administrator publik memiliki tanggung jawab atau kewajiban untuk memperhatikan asas. Oleh karena itu, pada awal 1970-an, elemen keadilan dan tanggung jawab ditambahkan. John Rohr dan Terry L. Cooper adalah dua tokoh penting yang sangat mempengaruhi etika administrator publik sejak tahun 1970-an. Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, administrator dapat menggunakan sistem standar yang terdiri dari prinsip keadilan, persamaan, dan kebebasan sebagai dasar pengambilan keputusan terhadap berbagai pilihan kebijaksanaan, menurut Rohr (dalam Keban, 1994: 51-52). Dengan demikian, administrator pemerintah dapat bertindak secara etis. Namun, Cooper (dalam Keban, 1994: 51) menyatakan bahwa etika sangat melibatkan argumen substantif tentang tanggung jawab, konsekuensi, dan tujuan akhir. Bertindak etis, atau etika bertindak, juga melibatkan pemikiran sistematis tentang nilai-nilai yang mendasari dalam pengambilan keputusan. Menurut teori Cooper, administrator yang etis adalah mereka yang selalu terlibat dengan tugas dan posisi yang diberikan oleh organisasi mereka serta bersedia menerapkan standar etika secara tepat pada pembuatan keputusan administrasi.

Pentingnya Etika Dalam Pelayanan Publik

Ketika memberikan pelayanan publik administrator benar-benar netral atau bebas dari pengaruh politik, menurut saran klasik dari tahun 1900 hingga 1929 untuk memisahkan administrasi dari politik (dikotomi). Walau bagaimanapun, pada tahun 1930-an terdapat

kritik yang muncul terhadap teori dikotomi administrasi-politik. Akibatnya, perhatian mulai tertuju pada bagaimana para administrator terlibat dalam pengambilan keputusan atau kebijakan publik. Ini menunjukkan bahwa masyarakat mulai memperhatikan "permainan etika" yang dilakukan oleh para birokrat pemerintahan. Penilaian keberhasilan seorang administrator atau aparat pemerintah tidak hanya didasarkan pada pencapaian standar ekonomi, efisiensi, dan prinsip administrasi lainnya. hal tersebut didasarkan pada moralitas terutama tentang seberapa baik mereka berkontribusi pada kepentingan publik atau kepentingan umum (Henry, 1995: 400).

Karena pemerintah memiliki "tanggung jawab" untuk memenuhi kepentingan publik maka pelayanan publik harus diberikan. Pemerintah diharapkan secara profesional memberikan pelayanan ini dan membuat keputusan politik yang tepat tentang siapa yang mendapatkan apa, berapa banyak, di mana, kapan, dan sebagainya. Namun, fakta menunjukkan bahwa pemerintah tidak memiliki standar moral yang cukup. Tidak selalu benar untuk percaya bahwa semua aparat pemerintah adalah orang yang telah dilatih untuk selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya. Banyak contoh menunjukkan bahwa perilaku birokrat atau aparat pemerintah dipengaruhi oleh kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai, dan bahkan struktur yang lebih tinggi.

Dalam situasi ini birokrat tidak memiliki "independensi" dalam bertindak secara etis atau dengan kata lain mereka tidak memiliki "otonomi beretika". Di dalam birokrasi yang memberikan pelayanan sendiri, alasan lain lebih berkaitan dengan lingkungan. Denhardt menciptakan gagasan tentang kemanusiaan organisasi (organisasi humanisme). Menurut literatur tentang hubungan manusia dan sumber daya manusia, manajer harus bertindak secara etis yang berarti memperlakukan orang atau anggota organisasi secara manusiawi. Ini karena perhatian terhadap manusia (konsep untuk

manusia) dan pengembangannya sangat terkait dengan upaya untuk meningkatkan produktivitas, kepuasan, dan pengembangan kelembagaan.

Alasan berikut terkait dengan keanekaragaman sifat masyarakat publik yang kadang-kadang membutuhkan perawatan khusus. Prinsip "kesesuaian antara orang dengan pekerjaannya" dalam mempekerjakan pegawai negeri harus dipertanyakan secara etis karena akan menyebabkan ketidakadilan dengan mempekerjakan hanya kandidat dari daerah yang relatif lebih maju.

Kebijakan *affirmative action* ini merupakan terobosan yang bernada etika karena akan memberi ruang yang lebih luas bagi mereka yang miskin, tidak berdaya, minoritas, dll. untuk menjadi pegawai atau menduduki posisi tertentu di perusahaan. Sesuai dengan pendapat John Rawls, ini adalah keputusan moral yang dibuat oleh seorang birokrat pemerintah. Berdasarkan prinsip *justice-as-fairness*, distribusi kekayaan, otoritas, dan kesempatan sosial akan terasa adil jika hasilnya memberikan keuntungan kepada setiap orang terutama kepada anggota masyarakat yang paling tidak beruntung. Kebijakan yang mengutamakan "putra daerah" saat ini sangat populer. Selain itu ada kemungkinan yang sangat besar untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan etika yang berlaku dalam pemberian pelayanan publik. Ini adalah alasan penting lainnya. Pelayanan publik tidak sesederhana yang dibayangkan. Dengan kata lain, itu sangat rumit tentang nilai pemberian pelayanan publik dan cara terbaik untuk memberikannya. Tidak-pastian dan kompleksitas ini mendorong pemberi pelayanan publik untuk mengambil tindakan profesional yang didasarkan pada "keleluasaan bertindak", yang sering menjerumuskan pemberi pelayanan publik atau aparat pemerintah untuk bertindak tidak sesuai dengan standar perilaku atau kode etik yang ada.

Proses kebijakan publik, termasuk usulan program, proyek, dan kegiatan yang tidak sesuai dengan kenyataan, serta desain organisasi pelayanan publik yang bias terhadap kepentingan tertentu, dan pelanggaran moral serta etika dapat ditemukan dalam pemberian pelayanan publik terutama di Indonesia. Proses manajemen pelayanan publik yang dirancang secara rekayasa dan kamufase (mulai dari perencanaan teknis, pengelolaan keuangan, SDM, informasi, dsb.). Tidak dapat disangkal bahwa semua pelanggaran moral dan etika ini adalah salah satu faktor yang menyebabkan pemerintahan kita melemah. Faktor-faktor utama yang menyebabkan tragedi ini sangat beragam, termasuk tidak terbatas pada sistem pemerintahan, kedewasaan politik, nilai-nilai sosial dan budaya yang kurang mendukung, kelemahan hukum dan perundang-undangan kita, sikap mental manusia, dan sejarah serta latar belakang negara kita. Selama ini, pembenahan moral di Indonesia hanya berfokus pada *lip service* dan tidak mencapai substansi pemenuhan moral itu sendiri. Karena itu, pembenahan moral merupakan "beban besar" di masa depan, dan jika tidak diperhatikan secara serius, proses "pembusukan" akan berlanjut dan dapat menyebabkan negara hancur.

Etika Pelayanan Publik Indonesia

Mengenai bentuk pelayanan itu tidak akan terlepas dari tiga macam pelayanan yaitu:

- 1) Pelayanan dengan lisan
- 2) Pelayanan melalui tulisan
- 3) Pelayanan dengan perbuatan

Dalam setiap organisasi, ketiga jenis pelayanan tersebut tidak dapat berdiri sendiri. Ini terutama berlaku untuk pelayanan publik di kantor pemerintah.

Etika sumber daya manusia (SDM) yang buruk merupakan penyebab utama keterpurukan pelayanan publik di Indonesia. Etika SDM harus berfokus pada kepentingan masyarakat dan didasarkan pada transparansi, yang berarti semua orang dapat mengakses layanan dengan mudah, dan akuntabilitas, serta setiap orang bertanggung jawab sesuai dengan undang-undang demi kepentingan masyarakat.

Pelanggaran moral dan etika dapat ditemukan dalam pemberian pelayanan publik, terutama di Indonesia. Pelanggaran ini dimulai dengan proses kebijakan publik di mana program, proyek, dan kegiatan yang diusulkan tidak sesuai dengan kenyataan. Desain organisasi pelayanan publik di mana otoritas didistribusikan dengan cara yang tidak proporsional terhadap kepentingan tertentu dan proses manajemen pelayanan publik yang penuh rekayasa dan kamufase.

Agar masyarakat tidak kecewa terhadap pelayanan umum harus dilakukan dengan cara yang etis. Dengan tindakan tidak bermoral yang dilakukan oleh aparatur negara, moral yang sewajarnya sudah mulai luntur. Di antara tindakan tidak terpuji tersebut adalah:

1. Aparat belum memberikan informasi yang jelas dan benar kepada pengguna jasa, terkadang terkesan berbelit-belit, dan akhirnya mereka berkesempatan untuk mendapatkan uang lebih dari tawarannya yang menguntungkan. Misalnya mereka dapat menyelesaikan pembuatan KTP dengan cepat, tetapi dengan sedikit imbalan atas upaya mereka.
2. Pengguna jasa belum dilayani dengan baik oleh aparat. Meskipun dengan orang yang lebih tua, sikap kasar yang ditunjukkan oleh sebagian aparatur terkesan seperti merajai atau menggurui. Teori ini berasal dari derajat yang dia miliki, yang dia rasakan sebagai derajat tertinggi. Namun, dia menyadari bahwa dia hanyalah pelayan masyarakat.

3. Saat pengguna jasa membutuhkan pelayanan, masih ada karyawan yang tidak ada atau meja kosong. Masyarakat merasa dirugikan karena "Bolos" kerja yang dilakukan oleh aparatur. Terkadang masyarakat datang dari jauh untuk meminta bantuan jasa ternyata pegawai atau pelayan tidak ada di tempat.
4. Terdapat aparat yang terus memperhatikan kepentingan pribadi mereka dan terlalu tunduk pada pimpinan. Agar tidak menimbulkan kekacauan di masyarakat, urusan pribadi dan pekerjaan tidak boleh dicampur. Jika pelayan masyarakat terlalu tunduk pada atasan mereka, sering kali mereka terbengkalai karena mereka lebih menjadi pelayan pimpinan daripada pelayan masyarakat.
5. Aparat belum tanggap terhadap keluhan masyarakat. Oleh karena itu, pelayanan publik yang profesional harus diterapkan. Pelayanan publik yang profesional dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan tanggung jawab dari pemberi layanan, yaitu aparatur pemerintah.

Berdasarkan pendapat yang diutarakan Widodo (2001: 270-271), bahwa karakteristik pelayanan yang etis meliputi:

1. Efektif lebih mengutamakan pencapaian tujuan dan sasaran.
2. Sederhana berarti prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
3. Kejelasan dan kepastian (transparan), yang berarti bahwa ada kejelasan dan kepastian tentang:
 - a. Prosedur tata cara pelayanan
 - b. Persyaratan pelayanan, baik teknis maupun administratif
 - c. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan
 - d. Rincian biaya dan tata cara pembayaran pelayanan

- e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan
 - f. Perincian tentang biaya dan tata cara pembayaran pelayanan.
4. Keterbukaan mencakup informasi tentang prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan yang harus diinformasikan secara terbuka sehingga masyarakat dapat mengetahuinya dan memahaminya, baik diminta maupun tidak.
 5. Efisiensi yang berarti persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang relevan. Hal ini dilakukan untuk menghindari pemenuhan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.
 6. Ketepatan waktu kriteria ini berarti bahwa pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam jangka waktu tertentu.
 7. Responsif artinya lebih responsif terhadap masalah dan kebutuhan masyarakat.
 8. Adaptif adalah cepat menyesuaikan diri dengan tuntutan, keinginan, dan aspirasi masyarakat yang dilayani.

Ada beberapa nilai yang ditemukan dalam etika pelayanan publik yang dapat digunakan oleh birokrasi publik sebagai acuan, referensi, dan pedoman dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, antara lain:

1. Efisiensi, nilai ini menunjukkan bahwa tidak boros. Jika sikap, perilaku, dan tindakan birokrasi publik efektif, maka mereka dianggap baik. Darwin (1999) menyatakan bahwa mereka akan menggunakan sumber daya publik dengan cermat untuk menghasilkan hasil terbaik bagi masyarakat. Jika setiap

- anggota organisasi dapat berkontribusi pada organisasi, organisasi akan lebih efisien. Akibatnya, prinsip "janganlah bertanya apa yang dapat Anda berikan kepada organisasi, tapi bertanyalah apa yang dapat Anda berikan kepada organisasi" harus diterapkan.
2. Membedakan milik kantor dari milik pribadi artinya nilai ini dimaksudkan untuk membuat birokrasi yang baik membedakan antara milik kantor dan milik pribadi, yang berarti milik kantor tidak boleh digunakan untuk kepentingan pribadi.
 3. Nilai impersonal mengacu pada hubungan antara individu dalam organisasi atau kerja sama antara individu dalam kelompok yang diwadahi oleh organisasi. Hubungan impersonal dimaksudkan untuk menghindari perasaan daripada rasio saat menjalankan tugas dan tanggung jawab sesuai dengan aturan organisasi. Mereka yang melakukan kesalahan harus ditindak, dan mereka yang berhasil harus diberi penghargaan.
 4. *Mertal system*, nilai ini berkaitan dengan rekrutmen atau promosi pegawai, hendaknya menggunakan "*merytal system*", artinya dalam penerimaan pegawai atau promosi pegawai tidak didasarkan atas kekerabatan, namun berdasarkan pengetahuan (*knowledge*), ketrampilan (*skill*), kemampuan (*capable*), dan pengalaman (*experience*), sehingga dengan sistem ini akan menjadikan yang bersangkutan cakap dan profesional dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab, dan bukan "*spoil system*".
 5. *Responsible*, nilai ini berkaitan dengan pertanggungjawaban birokrasi publik dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Menurut Friedrich dalam Darwin (1988), tanggungjawab merupakan konsep berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Untuk bisa menilai perilaku, sikap, dan sepak terjang administrator harus memiliki standar

penilaian sendiri yang bersifat administratif atau teknis, dan bukan politis. Di samping itu, pertanggungjawaban administratif menuntut administrator harus bertindak berdasarkan moral. Dalam hal ini birokrasi publik perlu bersikap adil, tidak membedakan *client*, peka terhadap ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat, atau memegang teguh kode etik sebagai pelayan publik. Sehingga dengan demikian diharapkan birokrasi yang *responsible* akan mampu memberikan layanan publik yang baik dan profesional.

6. *Accountable*, nilai *accountable* menurut Harty (1977) merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat dan tidak digunakan secara ilegal. Sedangkan Herman Finner (1941) dalam Muhadjir (1993) nilai *accountable* merupakan konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh birokrasi publik. Karenanya akuntabilitas ini disebut tanggung jawab yang bersifat objektif, sebab birokrasi dikatakan *accountable* bilamana mereka dinilai objektif oleh orang (masyarakat atau melalui wakilnya) dapat mempertanggung jawaban segala macam perbuatan, sikap, dan sepak terjangnya kepada pihak mana kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki itu berasal. Sehingga birokrasi publik dapat dikatakan akuntabel manakala mereka mewujudkan apa yang menjadi harapan publik (pelayanan publik yang profesional dan dapat memberikan kepuasan publik).
7. *Responsiveness*, nilai ini berkaitan dengan daya tanggap dari birokrasi publik dalam menanggapi apa yang menjadi keluhan, masalah, dan aspirasi masyarakat. Mereka cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik, dan berusaha untuk memenuhinya. Mereka tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan, atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan

substansi. Dengan demikian birokrasi publik dapat dikatakan baik apabila mereka dinilai memiliki responsif (daya tanggap) yang tinggi terhadap tuntutan, masalah, keluhan serta aspirasi masyarakat.

Karena pentingnya pelayanan bagi kehidupan manusia, ditambah kompleksnya kebutuhannya, maka bentuk pelayanan yang diperlukan lebih banyak, dapat berupa kombinasi dari pelayanan lisan, pelayanan melalui tulisan dan pelayanan dengan perbuatan. Apalagi pelayanan publik pada sebuah kantor pemerintahan. Di samping itu pola pelayanan lain yang diharapkan dalam etika pelayanan publik adalah pelayanan yang menitik pada pendekatan deontologi, yaitu pelayanan yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip nilai moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan yang diambil. Dengan pelayanan seperti ini diharapkan agar birokrasi selalu melakukan kewajiban moral untuk mengupayakan agar sebuah kebijakan menjadi karakter masyarakat. Bila hal ini melembaga dalam diri pejabat publik dan masyarakat, maka birokrasi patut menjadi teladan. Mereka tidak melakukan sesuatu yang merugikan negara dan masyarakat, misalnya korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Prinsip Etika Pelayanan Menurut ASPA

Salah satu contoh yang relevan dengan pelayanan publik adalah kode etik yang dimiliki ASPA (*American Society for Public Administration*) yang telah direvisi berulang kali dan terus mendapat kritikan serta penyempurnaan dari para anggotanya. Nilai-nilai yang dijadikan pegangan perilaku para anggotanya antara lain integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, menaruh perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan

kepentingan publik di atas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka dan transparansi, kreativitas, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik, beri perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap sistem merit dan program *affirmative action*.

Adapun bentuk dari Etika administrasi negara menurut *American society for Public Administration* (Perhimpunan Amerika untuk Administrasi Negara), menyebutkan prinsip-prinsip etika pelayanan sebagai berikut:

1. Pelayanan terhadap publik harus diutamakan.
2. Rakyat adalah berdaulat, dan mereka yang bekerja di dalam pelayanan publik secara mutlak bertanggung jawab kepadanya.
3. Hukum yang mengatur semua kegiatan pelayanan publik. Apabila hukum atau peraturan yang ada bersifat jelas, maka kita harus mencari cara terbaik untuk memberi pelayanan publik.
4. Manajemen yang efisien dan efektif merupakan dasar bagi administrator publik. Penyalahgunaan, pemborosan, dan berbagai aspek yang merugikan tidak dapat ditolelir.
5. Sistem merit dan kesempatan kerja yang sama harus didukung, diimplementasikan dan dipromosikan.
6. Mengorbankan kepentingan publik demi kepentingan pribadi tidak dapat dibenarkan.
7. Keadilan, kejujuran, keberanian, kesamaan, kepandaian, dan empati merupakan nilai-nilai yang dijunjung tinggi dan secara aktif harus dipromosikan.
8. Kesadaran moral memegang peranan penting dalam memilih alternatif keputusan.

9. Administrator publik tidak semata-mata berusaha menghindari kesalahan, tetapi juga berusaha mengejar atau mencari kebenaran.

Selanjutnya asas-asas etika itu dituangkan dalam sebuah kode etika yang memuat 5 asas etika dan 7 asas mutu yang wajib diindahkan dan dijalankan oleh para anggota perhimpunan yang menjadi administrator negara, yaitu sebagai berikut:

1. Menunjukkan ukuran baku tertinggi tentang keutuhan watak pribadi, kebenaran, kejujuran, dan ketabahan dalam semua kegiatan umum, agar supaya membangkitkan keyakinan dan kepercayaan rakyat terhadap pranata-pranata negara.
2. Menghindari sesuatu kepentingan atau kegiatan yang berada dalam pertentangan dengan penuaian dari kewajiban-kewajiban resmi.
3. Mendukung, melaksanakan, dan memajukan penempatan tenaga kerja menurut penilaian kecakapan serta tata-acara tindakan yang tidak membeda-bedakan guna menjamin kesempatan yang sama pada penerimaan, pemilihan, dan kenaikan pangkat terhadap orang-orang yang memenuhi persyaratan dari segenap unsur masyarakat.
4. Menghapuskan semua pembedaan tak sah, kecurangan, dan salah pengurusan keuangan negara serta mendukung rekan-rekan kalau mereka berada dalam kesulitan karena usaha yang bertanggungjawab untuk memperbaiki pembedaan, kecurangan, salah urus, atau salah penggunaan yang demikian
5. Melayani masyarakat secara hormat, penuh perhatian, sopan, dan tanggap dengan mengakui bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah di atas pelayanan terhadap diri sendiri

6. Berjuang ke arah keunggulan berkeahlian perseorangan dan menganjurkan pengembangan berkeahlian dan termasuk mereka yang berusaha memasuki bidang administrasi negara.
7. Menghampiri tugas organisasi dan kewajiban-kewajiban kerja dengan suatu sikap yang positif dan secara membangun mendukung tata hubungan yang terbuka, daya cipta, pengabdian, dan welas asih.
8. Menghormati dan melindungi keterangan berdasarkan hak-hak istimewa yang dapat diperoleh dalam pelaksanaan kewajiban-kewajiban resmi.
9. Menjalankan wewenang kebijaksanaan apapun yang dimiliki menurut hukum untuk memajukan kepentingan umum atau masyarakat
10. Menerima sebagai suatu kewajiban pribadi tanggung jawab untuk mengikuti perkembangan baru terhadap permasalahan-permasalahan yang muncul dan menangani urusan masyarakat dengan kecakapan berkeahlian, kelayakan, sikap tak memihak, efisiensi, dan daya guna.
11. Menghormati, mendukung, menelaah, dan bilamana perlu berusaha untuk menyempurnakan konstitusi-konstitusi negara serikat dan negara bagian serta hukum-hukum lainnya yang mengatur hubungan-hubungan diantara badan-badan pemerintah, pegawai-pegawai, nasabah-nasabah, dan semua warga.

Bagian 5

MENDESAIN DAN MENGELOLA ORGANISASI PUBLIK

Pengertian Organisasi

Manajemen sangat berkaitan erat dengan organisasi sebagai suatu tempat, manajemen itu akan berperan secara aktif. Suatu organisasi tanpa adanya manajemen yang baik di dalamnya, akan sulit bagi organisasi tersebut untuk melakukan aktivitasnya dengan baik. Untuk lebih jelas, dalam hal ini beberapa definisi yang menjadi titik tolak untuk penjelasan uraian-uraian selanjutnya, yakni:

1. Organisasi adalah sebuah unit sosial yang dikoordinasikan secara sadar, terdiri atas dua orang atau lebih dan yang relatif terus-menerus guna mencapai satu atau serangkaian tujuan bersama (Robbins dan Judge, 2008:5).
2. Organisasi adalah suatu pengaturan orang-orang secara sengaja untuk pencapaian tujuan bersama (Yuli, 2005:2).
3. Organisasi adalah penyusunan dan pengelolaan berbagai aktivitas manusia (baik dengan institusi/lembaga maupun tidak), yang bertujuan menjalankan suatu fungsi atau maksud tertentu (Kusdi, 2009:4).

Berdasarkan definisi-definisi tersebut dapat diketahui beberapa elemen dasar yang menjadi ciri suatu organisasi yaitu:

1. Kumpulan orang
2. Pengaturan
3. Pengelolaan, dan
4. Tujuan Bersama

Dari ciri tersebut dapat dirumuskan definisi organisasi yaitu suatu kumpulan orang yang diatur dan dikelola dengan hubungan-hubungan formal dalam rangkaian terstruktur untuk mencapai tujuan bersama secara efektif.

Model Organisasi

1. Model Organisasi Mekanistik

yaitu model yang menekankan pentingnya mencapai produksi dan efisiensi tingkat tinggi. Henry Fayol mengajukan sejumlah prinsip yang berkaitan dengan fungsi pimpinan untuk mengorganisasi dan empat diantaranya berhubungan dengan pemahaman model mekanistik yaitu:

- Prinsip Spesialisasi yaitu merupakan sarana terbaik untuk mendayagunakan tenaga individu dan kelompok.
- Prinsip Kesatuan Arah yaitu semua pekerjaan harus dikelompokkan berdasarkan keahlian.
- Prinsip Wewenang dan Tanggung jawab yaitu manajer harus mendapat pendelegasian wewenang yang cukup untuk melaksanakan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.
- Prinsip Rantai Skalar yaitu hasil alami dari pelaksanaan ketiga prinsip sebelumnya adalah rantai tingkatan manajer dari peringkat wewenang paling tinggi sampai dengan peringkat paling rendah. Rantai scalar adalah jalur keseluruhan komunikasi vertikal dalam sebuah organisasi.

Birokrasi mempunyai berbagai arti. Secara tradisional istilah ini mengacu pada konsep ilmu politik tentang pemerintahan. Akan tetapi menurut Max Weber struktur birokratik ialah struktur yang lebih unggul bila dibandingkan dengan struktur lainnya Weber yakin bahwa untuk mencapai manfaat desain birokratik secara maksimum harus memiliki karakteristik berikut yaitu:

- Semua tugas dibagi-bagi menjadi pekerjaan yang sangat dispe-sialisasi.
- Setiap tugas dilaksanakan menurut sistem pengaturan abstrak guna menjamin keseragaman dan koordinasi berbagai tugas yang berbeda.
- Setiap anggota atau kantor organisasi hanya bertanggung jawab atas prestasi kerja kepada satu manajer.
- Setiap pegawai organisasi berhubungan dengan pegawai lain dan para klien secara impersonal dan formal.
- Pekerjaan dalam organisasi birokratik didasarkan atas kualifikasi teknis dan terlindung dari pemberhentian secara sewenang-wenang.

Model mekanistik sangat efisien karena karakteristik strukturnya. Model ini sangat kompleks karena menekankan pada spesialisasi kerja, sangat disentralisasikan karena menekankan wewenang dan tanggung jawab, sangat formal karena menekankan fungsi sebagai dasar utama departementalisasi. Karakteristik dan praktek organisasi ini mendasari model organisasi yang diterapkan secara luas. Namun, model mekanistik bukan satu-satunya model yang diterapkan.

2. *Model Organik*

Yaitu menekankan pada pentingnya mencapai keadaptasian dan perkembangan tingkat tinggi. Desain organisasi ini kurang mengandalkan peraturan dan prosedur, wewenang yang disentralisasikan atau spesialisasi yang tinggi.

Model organik desain organisasi merupakan kontars dari model mekanistik. Karakteristik dan praktek organisasi yang mendasari model organik sama sekali berbeda dari karakteristik dan praktek yang mendasari model mekanistik. Perbedaan yang paling mencolok

antara kedua model itu berasal dari kriteria keefektifan yang berbeda yang ingin diusahakan sebesar-besarnya oleh masing-masing model. Jika model mekanistik berusaha untuk mencapai efisiensi dan produksi secara maksimum, maka model organik berusaha untuk mencapai keluwesan dan keadaptasian yang maksimum. Organisasi organik bersifat luwes dan dapat beradaptasi dengan tuntutan perubahan lingkungan karena desain organisasinya mendorong untuk lebih mendayagunakan potensi manusia.

Desain organisasi yang menimbulkan rasa berharga dan motivasi serta mempermudah keluwesan dan keadaptasian biasanya memiliki karakteristik berikut:

- Desain itu relatif sederhana karena tidak memerlukan spesialisasi, melainkan menekankan kepada peningkatan cakupan pekerjaan.
- Desain itu relatif didesentralisasikan karena menekankan pen-delegasian wewenang dan peningkatan kedalaman pekerjaan.
- Dan relatif formal sebab menekankan produk dan pelanggan sebagai dasar departemensi.

Tabel Perbedaan Model Mekanistik dan Organik

Struktur Model Mekanistik	Struktur Model Organik
Proses kepemimpinan tidak mencakup persepsi tentang keyakinan dan kepercayaan. Bawahan merasa tidak bebas mendiskusikan masalah dengan atasan	Proses kepemimpinan mencakup persepsi tentang keyakinan dan kepercayaan antara atasan dan bawahan dalam segala persoalan. Bawahan merasa bebas mendiskusikan masalah dengan atasan.
Proses motivasi hanya menyadap motif fisik, rasa aman, dan ekonomi melalui perasaan takut dan sanksi.	Proses motivasi berusaha menimbulkan motivasi melalui metode partisipasi.
Proses komunikasi berlangsung sedemikian rupa sehingga informasi mengalir ke bawah cenderung	Proses komunikasi berlangsung sedemikian rupa sehingga informasi mengalir secara bebas keseluruhan

terganggu, tidak akurat, dan dipandang dengan rasa curiga.	organisasi yaitu ke atas, ke bawah dan ke samping.
Proses interaksi bersifat tertutup dan terbatas	Proses interaksi bersifat terbuka dan ekstensif.
Proses pengambilan keputusan hanya terjadi di tingkat puncak	Proses pengambilan keputusan dilaksanakan di semua tingkatan melalui proses kelompok.
Proses penyusunan tujuan dilakukan di tingkat puncak organisasi tanpa mendorong adanya partisipasi.	Proses penyusunan tujuan mendorong timbulnya partisipasi kelompok untuk menetapkan sasaran yang tinggi
Proses kendali dipusatkan dan menekankan upaya memperhalus kesalahan atas kekeliruan yang terjadi.	Proses kendali menyebar ke seluruh organisasi dan menekankan pemecahan masalah dan pengendalian diri sendiri.

Teori Organisasi

1. Teori Organisasi Struktural Klasik

Berlo (1960) menyarankan bahwa komunikasi berhubungan dengan organisasi sosial melalui 3 cara:

- Pertama sistem sosial dihasilkan lewat komunikasi. Keseragaman perilaku dan tekanan untuk menyesuaikan diri dengan norma-norma dihasilkan diantara anggota-anggota kelompok.
- Kedua bila sistem sosial telah berkembang ia menentukan komunikasi anggota-anggotanya. Sistem sosial ini mempengaruhi bagaimana, ke, dan dari siapa. Status sosial seseorang dalam sistem, misalnya. meningkatkan kemungkinan berbicara kepada orang-orang yang punya status setara dan mengurangi kemungkinan komunikasi dengan orang-orang yang berstatus jauh lebih tinggi dan jauh lebih rendah.
- Ketiga pengetahuan mengenai suatu sistem sosial dapat membantu kita membuat prediksi yang akurat mengenai orang-orang tanpa mengetahui lebih banyak daripada peranan-peranan yang mereka duduki dalam sistem.

Ciri-ciri suatu organisasi terbirokrasi yang ideal menurut Max Weber yaitu;

- Suatu organisasi terdiri dari hubungan-hubungan yang ditetapkan antara jabatan-jabatan.
- Tujuan atau rencana organisasi terbagi dalam tugas-tugas. Ketentuan kewajiban dan tanggung jawab melekat pada jabatan, *job description* tentu saja merupakan salah satu metode untuk memenuhi karakteristik ini.
- Kewenangan untuk melaksanakan kewajiban diberikan kepada jabatan. Weber menyebutnya kewenangan legal yaitu yang disahkan oleh kepercayaan akan supremasi hukum.
- Garis-garis kewenangan dan jabatan diatur menurut suatu tatanan hierarkis.
- Suatu sistem aturan dan regulasi yang umum tetapi tegas yang ditetapkan secara formal mengatur tindakan dan fungsi jabatan dalam organisasi.
- Prosedur dalam organisasi bersifat formal dan impersonal yakni peraturan-peraturan organisasi berlaku bagi setiap orang.
- Suatu sikap dan prosedur untuk menerapkan suatu sistem disiplin yang merupakan bagian dari organisasi.
- Anggota organisasi harus memisahkan kehidupan pribadi dan kehidupan organisasi.
- Pegawai dipilih untuk bekerja dalam organisasi berdasarkan kualifikasi teknis dll.
- Meskipun pekerjaan dalam birokrasi berdasarkan kecakapan teknis, kenaikan jabatan dilakukan berdasarkan senioritas dan prestasi kerja.

Meskipun analisis Weber tentang teori organisasi dapat menguraikan banyak organisasi yang beroperasi dewasa ini,

sejumlah pemikiran dan teori lain memberikan sumbangan untuk memahami cara kerja organisasi dan khususnya komunikasi organisasi. Dua teori di samping teori komunikasi memberikan pandangan yang berguna, yaitu teori manajemen dan teori organisasi. Terkadang para penulis membuat sedikit perbedaan antara teori pengelolaan dan teori pengorganisasian. Karena kedua teori ini sering sangat mirip, tapi terkadang berbeda. Kita akan menguraikan teori klasik manajemen secara singkat, teori yang sesuai dengan teori formal Weber mengenai organisasi.

Weber dan Taylor menyajikan teori organisasi dan manajemen dapat secara langsung dilacak ke minat pengawasan secara fungsional. Secara bersama Weber dan Taylor membahas anatomi organisasi formal yang dapat disebut sebagai teori struktural klasik. Pendekatan Taylor terhadap manajemen dilakukan di sekitar 4 unsur kunci yaitu:

1. Pembagian kerja, menyangkut tentang bagaimana tugas, kewajiban dan pekerjaan organisasi didistribusikan. Dalam pengertian birokratik kewajiban perusahaan secara sistematis dibebankan kepada jabatan-jabatan dalam suatu tatanan spesialisasi menurun.
2. Proses Skalar dan Fungsional, berkaitan dengan pertumbuhan vertikal dan horizontal organisasi. Proses scalar menunjukkan rantai perintah atau dimensi vertikal organisasi.
3. Struktur, berkaitan dengan hubungan-hubungan logis antara berbagai fungsi dalam organisasi. Teori-teori klasik berfokus pada dua struktur dasar yang disebut dengan Lini dan Staf
4. Struktur Tinggi dan Struktur Datar, terdapat berbagai bentuk struktur organisasi, namun pada dasarnya terbagi dua yaitu struktur datar dan horizontal.
5. Rentang Pengawasan, menunjukkan jumlah bawahan yang berada di bawah pengawasan seorang atasan. Meskipun

sering dinyatakan bahwa jumlah bawahan yang dapat diawasi seorang manajer adalah lima atau enam orang dalam praktek rentang pengawasan tersebut bervariasi.

Teori Transisional

Membahas teori klasik mengenai organisasi dan manajemen ke teori sistem dan perilaku yang lebih mutakhir.

- Teori Perilaku
 1. Teori Komunikasi Kewenangan Chester Bernard mempublikasikan the Function of the Executive-nya yaitu pikiran-pikiran baru muncul. Ia menyatakan bahwa organisasi adalah sistem orang, bukan struktur yang direkayasa secara mekanis. Definisi Bernard mengenai organisasi formal suatu sistem kegiatan 2 orang atau lebih yang dilakukan secara sadar dan terkoordinasikan menitikberatkan konsep sistem dan konsep orang. Bernard juga menyatakan bahwa kewenangan merupakan suatu fungsi kemauan untuk bekerja sama.
 2. Teori Hubungan Manusiawi. Kesimpulan yang berkembang dari studi Hawthorne menyebutkan Efek Hawthorne yaitu: (1) Perhatian terhadap orang-orang boleh jadi mengubah sikap dan perilaku mereka (2) Moral dan produktivitas dapat meningkat apabila para pegawai mempunyai kesempatan untuk berinteraksi satu sama lainnya. Menurut Mayo sering disebut sebagai orang yang memulai pergerakan hubungan manusiawi (*human relations movements*). Sebenarnya Perrow (1973) menyatakan bahwa dengan berdasarkan pandangan Bernard dan Mayo pergerakan hubungan manusiawi muncul setelah perang dunia ke II.
 3. Teori Fusi Bakke dan Argyris, sadar akan banyaknya masalah dalam rangka memuaskan minat manusia yang berlainan dan dalam rangka memenuhi tuntutan penting struktur birokrasi,

Bakke (1950) menyarankan suatu proses fusi. Ia berpendapat bahwa organisasi hingga suatu tahap tertentu mempengaruhi individu, sementara pada saat yang sama individu pun mempengaruhi organisasi.

4. Teori Peniti Penyambung Likert, Rensis Likert berjasa mengembangkan suatu model terkenal dengan sebutan model penit penyambung yang menggambarkan struktur organisasi. Konsep peniti penyambung berkaitan dengan kelompok-kelompok yang tumpang tindih.

- **Teori Sistem**

Setiap pembahasan mengenai suatu sistem menyangkut interdependensi. Jelasnya menunjukkan bahwa terdapat suatu kesaling-tergantungan diantara komponen atau satuan suatu sistem.

- Nonsumativitas menunjukkan bahwa suatu sistem tidak sekedar jumlah dari bagian-bagiannya.
 - Unsur-unsur struktur, fungsi dan evolusi
 - Keterbukaan
 - Hirarki
1. Teori Sistem Sosial Katz dan Kahn, pendapat mereka bahwa struktur sosial berbeda dengan struktur mekanis dan biologis.
 2. Adhokrasi dan Teori Buck Bogers, organisasi formal disinggung dalam analisis ini.

Teori Mutakhir

Dua macam teori mutakhir yang mencerminkan perubahan dalam pemikiran yang selama ini dianut oleh organisasi:

- Teori Weik mengenai Pengorganisasian, Weik mengatakan bahwa organisasi adalah kata benda, yang juga merupakan suatu mitos, dst. Fokusnya jelas yaitu pengorganisasian alih-alih organisasi.

Proses pengorganisasian menghasilkan apa yang dinamakan organisasi. Penekanannya terletak pada aktivitas dan proses. Peranan orang-orang dan perilaku mereka dikemukakan dalam pembahasan teori perilaku dan teori sistem. Ada tiga tahap utama dalam proses organisasi Weik (1979) yaitu:

1. Tahap Pemeranan secara sederhana berarti bahwa para anggota organisasi menciptakan ulang organisasi lingkungan mereka dengan menentukan dan merundingkan makna khusus bagi suatu peristiwa.
2. Seleksi yaitu aturan-aturan dan siklus komunikasi digunakan untuk menentukan pengurangan yang sesuai dengan tidak-jelasan.
3. Tahap Retensi yaitu memungkinkan organisasi menyimpan informasi mengenai cara organisasi itu memberi respons atas berbagai situasi.
4. Teori Kultural Organisasi, Walaupun para pemerhati perilaku organisasi cenderung berharap terlalu banyak dari teori-teori rasional tentang perilaku manusia telah mengecewakan dalam meramalkan perilaku. Prinsip-prinsip yang berasal dari teori seperti ini lebih banyak merupakan kepercayaan dasar daripada seperangkat aturan yang dapat diandalkan. Penjelasan-penjelasan yang mengikuti pandangan objektif mengenai dunia cenderung menerangkan kulit luar organisasi tetapi tidak menyinggung jiwa organisasi. Konsep budaya menurut Sonya Sackmann menjabarkan 3 perspektif budaya secara luas mengenai budaya yang diterapkan pada situasi organisasi yang berhubungan dengan pengelolaan yaitu (1) perspektif holistik, (2) perspektif variabel dan (3) perspektif kognitif.

Pandangan pembentukan pemahaman subjektif memandang budaya sebagai konteks yang dibangun secara simbolik, yang

memungkinkan orang-orang untuk memahami berbagai peristiwa. Organisasi adalah perilaku simbolik dan eksistensinya bergantung pada makna bersama dan pada penafsiran yang diperoleh melalui interaksi manusia.

Pengertian Desain Organisasi

Desain organisasi merupakan langkah awal dalam memulai pelaksanaan kegiatan perusahaan untuk pencapaian tujuan perusahaan. Pengertian yang jelas tentang desain organisasi oleh beberapa ahli sebagai berikut:

1. Desain organisasi adalah struktur organisasi tertentu sebagai hasil dari berbagai keputusan dan tindakan para manajer (Ivancevich, Konopaske, dan Matteson, 2007:236).
2. Desain organisasi adalah keseluruhan rangkaian elemen struktural dan hubungan di antara elemen-elemen tersebut yang digunakan untuk mengelola organisasi secara total (Griffin, 2004:352).
3. Desain organisasi adalah sebuah proses memilih dan mengelola aspek-aspek struktural dan kultural yang dilakukan oleh para manajer sehingga organisasi mampu mengendalikan kegiatan apa saja yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan bersama (Wisnu dan Nurhasanah, 2005:11).

Beberapa pengertian tersebut dapat diketahui bahwa desain organisasi merupakan proses memilih dan mengelola segala aspek-aspek dalam organisasi sehingga menciptakan suatu struktur organisasi tertentu untuk mencapai tujuan bersama.

Pada umumnya orang akan menganggap struktur sama dengan desain organisasi. Sesungguhnya desain organisasi merupakan proses perkembangan hubungan dan penciptaan struktur untuk mencapai tujuan organisasi. Jadi struktur merupakan hasil dari

proses desain. Proses desain merupakan suatu kegiatan yang bersifat kontinu dan dirancang oleh manajer. Apapun bentuk atau hasil dari proses desain tersebut, para perancang desain organisasi harus merancang sebuah organisasi yang dapat membuat organisasi tersebut tetap bertahan hidup. Selain itu pemilihan desain organisasi tersebut akan menentukan besar kecilnya organisasi. Setiap ukuran organisasi akan memberikan keuntungan masing-masing, namun diharapkan tercapainya tujuan organisasi dan juga eksistensi dari organisasi.

Proses dalam Desain Organisasi

Menurut Ivancevich, Konopaske, dan Matteson (2007:236) dalam desain organisasi terdapat empat proses yang harus dilakukan, yaitu:

1. Pembagian Kerja

Pembagian kerja adalah proses membagi pekerjaan menjadi jabatan-jabatan spesifik untuk memaksimalkan manfaat spesialisasi. Keuntungan ekonomis dari pembagian pekerjaan menjadi jabatan-jabatan khusus merupakan alasan historis utama yang mendasari penciptaan organisasi.

2. Departementalisasi

Alasan-alasan untuk mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan tergantung pada kebutuhan untuk mengkoordinasikan pekerjaan-pekerjaan tersebut. Pekerjaan-pekerjaan spesialisasi dipisahkan satu sama lain, saling berhubungan dengan keseluruhan tugas, dan pencapaian keseluruhan pekerjaan membutuhkan pencapaian setiap pekerjaan. Tetapi pekerjaan-pekerjaan tersebut harus dilakukan dengan cara dan urutan tertentu, sesuai dengan yang dikehendaki pihak manajemen ketika pekerjaan tersebut disusun.

3. Pendelegasian Wewenang

Pendelegasian wewenang adalah proses pembagian kewenangan dari atas ke bawah di dalam suatu organisasi. Para manajer akan memutuskan seberapa besar kewenangan yang seharusnya didelegasikan kepada setiap jabatan dan pemegang jabatan. Pendelegasian wewenang mengacu secara khusus pada kewenangan mengambil keputusan.

4. Rentang Kendali

Rentang kendali adalah jumlah bawahan yang melapor kepada atasan. Rentang ini merupakan satu faktor yang mempengaruhi bentuk dan tinggi suatu struktur organisasi. Pertimbangan yang penting dalam menentukan rentang kendali seorang manajer bukanlah jumlah hubungan yang mungkin terjadi, melainkan frekuensi dan intensitas hubungan yang sebenarnya.

Model Desain Organisasi

Model desain organisasi adalah mekanisme-mekanisme formal pengelolaan suatu organisasi yang menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan di antara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi. Desain mengandung unsur-unsur spesialisasi kerja, standardisasi, koordinasi, sentralisasi, desentralisasi dalam pembuatan keputusan dan besaran satuan kerja.

1. Desain Organisasi Mekanistik:

- a. Proses kepemimpinan tidak mencakup persepsi tentang keyakinan dan kepercayaan.
- b. Proses motivasi hanya menyadap motif fisik, rasa aman dan ekonomi melalui perasaan takut dan sanksi.

- c. Proses komunikasi berlangsung sedemikian rupa sehingga informasi mengalir ke bawah dan cenderung terganggu tidak akurat.
 - d. Proses interaksi bersifat tertutup dan terbatas, hanya sedikit pengaruh bawahan atas tujuan dan metode departemental.
 - e. Proses pengambilan keputusan hanya di tingkat atas, keputusan Relatif.
 - f. Proses penyusunan tujuan dilakukan di tingkat puncak original, tanpa mendorong adanya partisipasi kelompok.
 - g. Proses kendali dipusatkan dan menekankan upaya memperhalus kesalahan.
2. Desain Organisasi Organik.
- a. Proses kepemimpinan mencakup persepsi tentang keyakinan dan kepercayaan antara atasan dan bawahan dalam segala persoalan.
 - b. Proses motivasi berusaha menimbulkan motivasi melalui metode partisipasi.
 - c. Proses komunikasi berlangsung sedemikian rupa sehingga informasi mengalir secara bebas ke seluruh organisasi yaitu ke atas ke bawah dan ke samping.
 - d. Proses interaksi bersifat terbuka dan ekstensif, baik atasan ataupun bawahan dapat mempengaruhi tujuan dan metode partemental.
 - e. Proses pengambilan keputusan dilaksanakan di semua tingkatan melalui proses kelompok.
 - f. Proses penyusunan tujuan mendorong timbulnya partisipasi kelompok untuk menetapkan sasaran yang tinggi dan realistis.
 - g. Proses kendali menyebar ke seluruh organisasi dan menekan pemecahan masalah dan pengendalian diri.

3. Organisasi birokratik

Organisasi birokratik memiliki banyak kemiripan dengan organisasi mekanik. Dimensi kompleksitas dan formalisasinya sama-sama tinggi, namun pembedanya pada sentralisasi yang rendah.

Desain Struktural Modern

Berikut ini akan diuraikan dan dianalisa berbagai model struktural lebih baru yang telah dirancang dan diimplementasikan untuk menghadapi tantangan-tantangan tersebut:

1. Organisasi Proyek

Organisasi-organisasi proyek semakin banyak digunakan dalam industri-industri dengan teknologi tinggi yang memerlukan perhatian besar terhadap perencanaan, penelitian dan pengembangan dan koordinasi. Sebagai contoh, proyek pengembangan produk baru, proyek perluasan bangunan pabrik, survei pasar dan sebagainya. Struktur proyek diciptakan bila manajemen memutuskan untuk memusatkan sejumlah besar kekuatan dan sumber daya organisasi untuk suatu periode tertentu pada pencapaian suatu tujuan proyek khusus. Seorang manajer proyek mempunyai wewenang lini untuk memimpin para anggota tim selama jangka waktu proyek. Setelah proyek selesai, tim dibubarkan, dan para anggota tim kembali ke departemen-departemen fungsional asalnya.

Ada beberapa macam bentuk struktur proyek. Bentuk pertama adalah organisasi proyek individual. Struktur ini hanya terdiri dari manajer proyek. Yang tidak mempunyai kegiatan-kegiatan atau personalia yang secara langsung melapor kepadanya. Tipe kedua adalah organisasi proyek staf. Dengan tipe struktur ini, manajer proyek mempunyai staf pendukung yang disediakan bagi kegiatan-kegiatan proyek. Tetapi tugas-tugas fungsional pokok organisasi dilaksanakan oleh departemen-departemen lini tradisional. Variasi ketiga adalah organisasi proyek Intermix

dimana di dalamnya manajer proyek mempunyai personalia staf dan dipilih kepala-kepala fungsional utama yang melapor secara langsung kepadanya. Tipe keempat disebut organisasi proyek agregat.

2. Organisasi Matriks

Bila struktur proyek diimplementasikan terhadap struktur fungsional, hasilnya adalah sebuah matriks. Kadang-kadang organisasi matriks (*matriks organization*) dianggap sebagai suatu bentuk organisasi proyek, plus organisasi fungsional dan nama-namanya digunakan dengan saling dapat dipertukarkan. Jadi, Organisasi matriks adalah organisasi proyek plus organisasi fungsional dan bukan hanya variasi dari organisasi proyek. Hamparan proyek memberikan dimensi horizontal (lateral) pada orientasi vertikal tradisional dalam struktur fungsional. Bentuk organisasi matriks ini akan sangat bermanfaat apabila:

- a. Kegiatan mempunyai waktu penyelesaian yang terbatas dan skedul waktu harus ditepati.
- b. Pengendalian biaya merupakan faktor kritis.
- c. Banyak keterampilan atau keahlian khusus yang membutuhkan koordinasi bagi penyelesaian proyek.
- d. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan banyak yang baru dan belum dikenal para anggota tim proyek.

3. Organisasi Bentuk Bebas

Tipe organisasi yang berhubungan erat dengan model-model proyek dan matriks adalah struktur organisasi modern bentuk bebas, kadang-kadang disebut Naturalistik atau organik. Tipe-tipe bentuk bebas dapat dipandang sebagai perluasan pola Desentralisasi. Di samping itu, ada dua karakteristik umum tipe organisasi ini. Pertama, organisasi bentuk bebas menggunakan secara ekstensif

sistem informasi yang dikomputerisasikan, terutama untuk mengevaluasi satuan-satuan kerja organisasional. Kedua, organisasi bentuk bebas biasanya beranggotakan dan dikelola oleh para manajer muda dan dinamis yang berani mengambil resiko yang telah diperhitungkan.

Desain Organisasi sebagai Modal Awal Perencanaan Strategis

Efektivitas individu, kelompok dan organisasi selain dipengaruhi oleh perilaku dan proses organisasi juga dipengaruhi oleh struktur organisasi. Bagi sebuah organisasi hal terpenting agar organisasi dapat mencapai tujuannya yaitu organisasi harus memiliki desain atau struktur organisasi yang menunjang perencanaan strategis. Namun demikian banyak organisasi yang kurang mampu mendesain struktur sesuai tujuan perencanaan strategis organisasi. Keadaan tersebut menyebabkan organisasi gagal mencapai visi dan misinya.

Salah satu peran utama seorang eksekutif dan manajer adalah merencanakan dan mengeksekusi strategi organisasi, termasuk menyusun desain organisasi. Strategi penyusunan desain organisasi hendaknya disesuaikan dengan bidang organisasinya masing-masing. Contoh, organisasi sekolah yang visinya menjadi sekolah unggul dalam mutu dan prestasi, maka desain organisasinya harus disesuaikan dengan visi dan misi tersebut.

Adanya hubungan antara perencanaan strategis dan desain organisasi sangat penting. Kelemahan yang sangat dirasakan selama ini yaitu kurangnya pemahaman para eksekutif dan manajer untuk menyadari hal tersebut. Oleh sebab itu, perlu dipelajari lebih mendalam mengenai bagaimana mendesain organisasi agar bisa selaras dengan perencanaan strategi organisasi secara menyeluruh.

Bagian 6

PENGANGGARAN DAN MANAJEMEN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Dalam rangka mengatur stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, perlu dibuat suatu landasan hukum yang kuat sehingga mekanisme koordinasi antar lembaga yang terkait dalam pembinaan sistem keuangan nasional dan mekanisme pengambilan keputusan dalam tindakan pencegahan dan penanganan krisis dapat dilakukan secara terpadu, efisien, dan efektif. Landasan hukum yang dimaksud ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Adapun tujuan dari Jaring Pengaman Sistem Keuangan adalah untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan.

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut diatur mengenai ruang lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan yang meliputi pencegahan dan penanganan krisis. Pencegahan krisis dilakukan melalui penanganan kesulitan likuiditas dan penanganan masalah solvabilitas dari bank dan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang berdampak sistematis, yaitu antara lain dengan memberikan Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) bagi bank atau bantuan likuiditas bagi LKBB yang mengalami kesulitan likuiditas.

Selain itu, pencegahan krisis dapat pula dilakukan dengan menambah modal berupa penyertaan modal sementara terhadap bank dan LKBB yang mengalami masalah solvabilitas. Penanganan

krisis pada dasarnya dilakukan dengan cara yang sama seperti pencegahan krisis, namun penanganan krisis dilakukan pada saat kondisi sistem keuangan dalam keadaan krisis dan membahayakan stabilitas sistem keuangan serta perekonomian nasional.

Dalam rangka pelaksanaan Jaring Pengaman Sistem Keuangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dibentuk Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang beranggotakan Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia. KSSK berfungsi menetapkan kebijakan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis pada sistem keuangan. Sumber pendanaan untuk pencegahan dan penanganan krisis bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diberikan pemerintah melalui penerbitan Surat Berharga Negara (SBN) atau dapat diberikan secara tunai. Untuk memberikan fleksibilitas agar krisis dapat dicegah atau ditangani segera, penerbitan SBN dikecualikan dari ketentuan tujuan penerbitan SBN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Surat Utang Negara dan Undang-Undang tentang Surat Berharga Syariah Negara. Dalam rangka akuntabilitas, Menteri Keuangan melaporkan penerbitan SBN tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Istilah Penting Dalam Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Beberapa istilah yang perlu diketahui dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan yaitu:

- a) Jaring Pengaman Sistem Keuangan adalah suatu mekanisme pengamanan sistem keuangan dari krisis yang mencakup pencegahan dan penanganan krisis.
- b) Krisis adalah suatu kondisi sistem keuangan yang sudah gagal secara efektif menjalankan fungsi dan perannya dalam perekonomian nasional.

- c) Lembaga Keuangan Bukan Bank, yang selanjutnya disebut LKBB, adalah perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun, lembaga pembiayaan, lembaga penjaminan, dan perusahaan efek sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.
- d) Berdampak sistematis adalah suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, LKBB, dan/atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank dan/atau LKBB lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional.
- e) Fasilitas Pembiayaan Darurat, yang selanjutnya disebut FPD, adalah fasilitas pembiayaan dari Bank Indonesia yang dijamin oleh pemerintah kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang berdampak sistematis dan berpotensi krisis namun masih memenuhi tingkat solvabilitas.
- f) Surat Berharga Negara, yang selanjutnya disebut SBN, adalah surat utang negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang tentang Surat Utang Negara dan Surat Berharga Syariah Negara sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang tentang Surat Berharga Syariah Negara.
- g) Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang tentang Bank Indonesia.
- h) Lembaga Penjamin Simpanan, yang selanjutnya disebut LPS, adalah lembaga penjamin simpanan sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan.
- i) Bank Gagal adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh Bank Indonesia sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

Tujuan dan Ruang Lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan

Jaring Pengaman Sistem Keuangan bertujuan untuk menciptakan dan memelihara stabilitas sistem keuangan melalui pencegahan dan penanganan krisis. Adapun ruang lingkup Jaring Pengaman Sistem Keuangan mengenai pencegahan dan penanganan krisis, meliputi:

- a) Pencegahan Krisis meliputi tindakan mengatasi permasalahan:
 - 1) Bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik.
 - 2) Bank yang mengalami permasalahan solvabilitas atau kegagalan pelunasan FPD yang berdampak sistemik.
 - 3) LKBB yang mengalami kesulitan likuiditas dan masalah solvabilitas yang berdampak sistemik.
- b) Penanganan Krisis meliputi tindakan mengatasi permasalahan:
 - 1) Bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan/atau solvabilitas yang secara individu berdampak sistemik atau bank yang secara individu tidak Berdampak Sistemik tetapi secara bersama-sama dengan bank lain Berdampak Sistemik, pada kondisi krisis.
 - 2) LKBB yang mengalami permasalahan solvabilitas yang berdampak sistemik.

Komite Stabilitas Sistem Keuangan dan Mekanisme Rapat KSSK

Untuk mencapai tujuan Jaring Pengaman Sistem Keuangan, dibentuk Komite Stabilitas Sistem Keuangan, yang selanjutnya disebut KSSK yang keanggotaannya terdiri dari Menteri Keuangan sebagai ketua merangkap anggota dan Gubernur Bank Indonesia sebagai anggota.

Berdasarkan tujuan Jaringan Pengaman Sistem Keuangan tersebut maka fungsi dan tugas dari KSSK adalah menetapkan

kebijakan dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis. Dalam rangka melaksanakan fungsi penetapan kebijakan pencegahan dan penanganan Krisis, KSSK mempunyai tugas:

- a. mengevaluasi skala dan dimensi permasalahan likuiditas dan/atau solvabilitas bank/LKBB yang ditengarai berdampak sistemik;
- b. menetapkan permasalahan likuiditas dan/atau masalah solvabilitas bank/LKBB Berdampak Sistemik atau tidak berdampak sistemik; dan
- c. menetapkan langkah-langkah penanganan masalah bank/LKBB yang dipandang perlu dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis.

Untuk mendukung pelaksanaan tugas, KSSK dibantu oleh sekretariat. Anggaran sekretariat dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Bank Indonesia, dan/atau LPS. Sedangkan yang berkaitan dengan struktur organisasi dan tugas sekretariat ditetapkan dengan keputusan KSSK. Di samping itu KSSK menyampaikan laporan mengenai pencegahan dan penanganan krisis kepada Presiden.

Berhubungan dengan mekanisme Rapat KSSK dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Rapat KSSK diselenggarakan sekurang-kurangnya 4 (empat) kali dalam 1 (satu) tahun.
- b. Pengambilan keputusan dalam rapat KSSK dilakukan berdasarkan mufakat.
- c. Dalam hal tidak tercapai mufakat, Ketua KSSK menetapkan keputusan.
- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme rapat KSSK ditetapkan dengan keputusan KSSK.

Penanganan Kesulitan Likuiditas Bank Yang Berdampak Sistemik

Ketika didapati sebuah bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan ditengarai berdampak sistemik oleh Bank Indonesia, KSSK berwenang memutuskan kondisi bank tersebut berdampak sistemik atau tidak berdampak sistemik. Saat diputuskan bahwa sebuah bank telah berdampak sistemik, KSSK memutuskan pemberian FPD oleh Bank Indonesia kepada bank tersebut disertai penetapan pagu, jangka waktu, suku bunga, dan kriteria umum agunan FPD, berdasarkan rekomendasi Gubernur Bank Indonesia.

Pemberian FPD hanya dapat diberikan kepada bank yang mengajukan permohonan FPD dan memenuhi kriteria solvabilitas sesuai ketentuan Bank Indonesia. Jangka waktu pemberian FPD paling lama 90 (sembilan puluh) hari kalender sejak penandatanganan perjanjian pemberian FPD dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari kalender. Dalam hal KSSK memutuskan bank yang mengalami kesulitan likuiditas tidak Berdampak Sistemik, atau Berdampak Sistemik namun tidak mengajukan permohonan FPD, Bank Indonesia menetapkan bank dimaksud sebagai Bank Gagal.

Dengan diberikannya FPD kepada, Bank Indonesia berwenang untuk:

- a. mengambil alih hak dan wewenang Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk mengganti sebagian atau seluruh direksi dan komisaris bank;
- b. menempatkan pihak yang mewakili Bank Indonesia sebagai direksi dan/atau komisaris bank; dan
- c. menempatkan bank dimaksud dalam status pengawasan khusus.

Pemberian FPD dituangkan dalam perjanjian antara bank dan Bank Indonesia yang dilengkapi dengan daftar aset bank dengan

nilai taksasi sementara yang menjadi agunan FPD dan rencana kerja bank dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.

Pengikatan aset bank yang menjadi agunan, dilakukan oleh Bank Indonesia setelah dokumen agunan lengkap. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian FPD termasuk kriteria aset bank yang dapat menjadi agunan FPD diatur dalam Peraturan Bank Indonesia. Bank penerima FPD dilarang membagikan dividen dan manfaat finansial lainnya kepada pemegang saham sebelum bank melunasi FPD.

Dalam hal ini Menteri Keuangan atas nama Pemerintah memberikan jaminan secara tertulis atas FPD yang diberikan oleh Bank Indonesia. Jaminan pemerintah berupa penggantian dana FPD yang belum dilunasi oleh bank yang bersangkutan kepada Bank Indonesia dalam hal:

- a. bank tidak melunasi FPD dalam jangka waktu yang ditetapkan KSSK; atau
- b. bank dinyatakan sebagai Bank Gagal sebelum berakhirnya jangka waktu FPD.

Berkaitan dengan bank yang tidak dapat melunasi FPD dalam jangka waktu yang telah ditetapkan KSSK, maka Bank Indonesia dapat menyatakan bahwa bank yang dimaksud sebagai Bank Gagal dan meminta KSSK untuk memutuskan kebijakan penanganan Bank Gagal yang dimaksud.

Dalam hal bank penerima FPD dinyatakan sebagai Bank Gagal, berdasarkan keputusan KSSK:

- a. Pemerintah mengganti dana FPD yang belum dilunasi oleh bank penerima FPD kepada Bank Indonesia;
- b. Bank Indonesia menyerahkan piutang FPD dan agunannya kepada Menteri Keuangan melalui Perjanjian Pengalihan Hak

- Atas Piutang beserta seluruh dokumen yang telah dicek kelengkapannya oleh Bank Indonesia; dan
- c. LPS melakukan penyelesaian atau penanganan Bank Gagal.
 - d. Dalam hal kondisi keuangan LPS tidak mencukupi untuk penanganan Bank Gagal, Pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada LPS.

Penanganan Masalah Solvabilitas Bank Yang Berdampak

Sistemik Bank gagal menurut Perpu Nomor 4 tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (selanjutnya disebut JPSK) adalah bank yang mengalami kesulitan keuangan dan membahayakan kelangsungan usahanya serta dinyatakan tidak dapat lagi disehatkan oleh Bank Indonesia sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Kesulitan keuangan dapat diartikan dua hal, yaitu kesulitan likuiditas dan atau masalah solvabilitas.

Kesulitan likuiditas menurut Bank Indonesia adalah kesulitan pendanaan jangka pendek yang dialami oleh bank yang disebabkan oleh terjadinya arus dana masuk yang lebih kecil dibandingkan dengan arus dana keluar (*mismatch*) yang diperkirakan dapat mengakibatkan terjadinya saldo giro negatif. Masalah solvabilitas adalah kesulitan permodalan yang dialami bank sehingga tidak memenuhi Kewajiban Penyediaan Modal Minimum (KPMM) yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, dengan kata lain tolok ukur solvabilitas adalah CAR. Mengacu pada ketentuan tersebut, sebuah bank dikatakan sebagai Bank Gagal ketika bank tersebut mengalami kesulitan likuiditas dan/atau solvabilitas dan tidak dapat lagi disehatkan oleh Bank Indonesia.

Adapun dampak sistemik dinyatakan sebagai suatu kondisi sulit yang ditimbulkan oleh suatu bank, Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB), dan atau gejolak pasar keuangan yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan kegagalan sejumlah bank atau LKBB

lain sehingga menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem keuangan dan perekonomian nasional. Secara khusus Bank Indonesia mendefinisikan dampak sistemik sebagai potensi penyebaran masalah (*contagion effect*) dari suatu bank yang mengalami masalah keuangan ke bank lainnya baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga mengakibatkan kesulitan likuiditas bank-bank lain dan berpotensi menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap sistem perbankan dan mengancam stabilitas sistem keuangan.

Sesuai dengan fungsi dan tugasnya, KSSK berwenang untuk memutuskan apakah Bank Gagal tersebut berdampak sistemik atau tidak berdampak sistemik. Selanjutnya, penyelesaian atau penanganan Bank Gagal tersebut dilakukan oleh LPS. Namun bila kondisi keuangan LPS tidak mencukupi, maka untuk penanganan Bank Gagal, pemerintah dapat memberikan pinjaman kepada LPS.

Dalam hal LKBB sebagaimana dimaksud diputuskan berdampak sistemik, KSSK akan memutuskan kebijakan penanganan LKBB yang dimaksud. Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan dan tata cara penanganan kesulitan likuiditas dan atau masalah solvabilitas LKBB yang berdampak sistemik diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Penanganan Krisis

Ketika terjadi keadaan yang dinilai membahayakan stabilitas sistem keuangan dan perekonomian nasional, maka KSSK akan menetapkan langkah-langkah penanganan krisis termasuk perkiraan kebutuhan biaya penanganan krisis. Selanjutnya KSSK melakukan pemberian FPD kepada bank yang mengalami kesulitan likuiditas oleh Bank Indonesia yang pembiayaannya dari berasal dari pemerintah. Pemberian bantuan likuiditas kepada LKBB yang mengalami kesulitan likuiditas oleh pemerintah dan penambahan modal berupa penyertaan modal sementara kepada bank atau LKBB yang

mengalami masalah solvabilitas yang pelaksanaannya dilakukan oleh LPS atau pemerintah.

Berkaitan dengan pendanaan untuk pelaksanaan penanganan krisis di atas menjadi beban pemerintah. Adapun pemberian FPD kepada bank berdampak sistemik dalam kondisi krisis dituangkan dalam perjanjian antara bank dan Bank Indonesia yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah, yang dilengkapi dengan daftar aset bank dengan nilai transaksi sementara yang menjadi agunan FPD serta rencana kerja bank dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Rencana kerja harus disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah pemberian FPD. Pengikatan aset bank yang menjadi agunan dilakukan oleh Bank Indonesia setelah dokumen agunan lengkap.

Di samping itu bank penerima FPD dilarang membagikan dividen dan manfaat finansial lainnya kepada pemegang saham sebelum bank melunasi FPD. Apabila bank tidak dapat melunasi FPD dalam jangka waktu yang telah ditetapkan KSSK, maka Bank Indonesia menyatakan bahwa bank yang dimaksud sebagai Bank Gagal dan meminta KSSK untuk memutuskan kebijakan penanganan Bank Gagal yang dimaksud.

Dalam hal kondisi krisis yang dapat membahayakan perekonomian nasional menurut penilaian KSSK, apabila diperlukan, KSSK berdasarkan rekomendasi Gubernur Bank Indonesia mengusulkan kepada Presiden untuk membentuk badan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37A Undang-Undang tentang Perbankan. Pelaksanaan penambahan modal berupa penyertaan modal sementara kepada bank atau LKBB yang mengalami masalah solvabilitas dapat dilakukan oleh badan khusus tersebut berdasarkan penunjukan KSSK. Sedangkan LPS dan atau badan khusus untuk dan atas nama pemerintah menjual saham dari

penyertaan modal sementara sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan oleh KSSK.

Insentif Dan Fasilitas Untuk Penanganan Sektor Privat

Pemerintah dan Bank Indonesia dapat memberikan insentif dan atau fasilitas dalam rangka mempercepat penyelesaian masalah likuiditas atau solvabilitas bank/LKBB berdampak sistemik yang dilakukan oleh sektor privat dan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun sumber pendanaan pemerintah untuk pencegahan dan penanganan krisis berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui penerbitan SBN atau tunai. Menteri Keuangan menetapkan ketentuan dan persyaratan penerbitan SBN berdasarkan hasil rapat antara Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia dengan mempertimbangkan sustainability Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, tingkat kesehatan neraca Bank Indonesia, dan efektivitas kebijakan moneter.

Pemerintah dapat melakukan penerbitan SBN melebihi pagu yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang bersangkutan dan selanjutnya diusulkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan, kemudian disampaikan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Penerbitan SBN dikecualikan dari ketentuan tujuan penerbitan SBN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Surat Utang Negara dan tujuan penerbitan Surat Berharga Syariah Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Surat Berharga Syariah Negara.

Bank Indonesia dapat membeli SBN di pasar primer dalam rangka pencegahan dan penanganan krisis. Penggunaan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk pencegahan dan penanganan krisis harus terlebih dahulu mendapat persetujuan

dari Dewan Perwakilan Rakyat. Menteri Keuangan melaporkan penerbitan SBN kepada Dewan Perwakilan Rakyat paling lambat 30 hari kalender sejak penerbitan SBN.

Dalam rangka pengadaan barang dan jasa, pengerahan sumber daya manusia, serta pengelolaan dan pertanggung jawaban uang dan barang pada saat pencegahan dan penanganan krisis, Departemen Keuangan serta lembaga yang ditunjuk dan atau badan khusus yang dibentuk menetapkan ketentuan dan tata cara tersendiri.

Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, dan atau pihak yang melaksanakan tugas sesuai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini tidak dapat dihukum karena telah mengambil keputusan atau kebijakan yang sejalan dengan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini.

E-Government

1. Pengertian E-Government

E-Government merupakan kependekan dari *electronic* (elektronik) dan *government* (pemerintah). Kata *E-Government* biasa dikenal dengan kata lain seperti *e-gov*, pemerintah digital, pemerintah *online* atau pemerintah transformasi. *E-Government* adalah suatu upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik. Suatu penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintahan dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

Definisi lain *E-Government* adalah penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah untuk memberikan informasi dan pelayanan bagi warganya, urusan bisnis, serta hal-hal lain yang berkenaan dengan pemerintahan. *E-Government* dapat diaplikasikan pada ranah legislatif, yudikatif, atau administrasi publik,

untuk meningkatkan efisiensi internal, penyampaian pelayanan publik, atau proses pemerintahan yang demokratis. Model penyampaian yang utama adalah *Government-to-Citizen* atau *Government-to-Customer* (G2C), *Government-to-Business* (G2B) serta *Government-to-Government* (G2G). Keuntungan yang paling diharapkan dari model E-Government adalah peningkatan efisiensi, kenyamanan, serta aksesibilitas yang lebih baik untuk pelayanan publik.

Penerapan *E-Government* ini dapat memberikan tambahan manfaat yang lebih kepada masyarakat seperti:

- a) Melibatkan penggunaan teknologi informasi (terutama internet); dengan tujuan memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah kepada para *stakeholder*-nya (masyarakat, kalangan bisnis, dan industri) terutama dalam hal kinerja efektivitas dan efisiensi di berbagai bidang kehidupan bernegara;
- b) Meningkatkan transparansi, kontrol, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka penerapan konsep *Good Governance* menuju pemerintahan yang bebas KKN;
- c) Mengurangi secara signifikan total biaya administrasi, relasi, dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun *stakeholdernya* untuk keperluan aktivitas sehari-hari;
- d) Memberikan peluang bagi pemerintah untuk mendapatkan sumber-sumber pendapatan baru melalui interaksinya dengan pihak-pihak yang berkepentingan;
- e) Menciptakan suatu lingkungan masyarakat baru yang dapat secara cepat dan tepat menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi sejalan dengan berbagai perubahan global dan tren yang ada;
- f) Memberdayakan masyarakat dan pihak-pihak lain sebagai mitra pemerintah dalam proses pengambilan berbagai kebijakan publik secara merata dan demokratis;

- g) Merupakan suatu mekanisme interaksi baru (modern) antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan (*stakeholder*);
- h) Pelayanan servis yang lebih baik kepada masyarakat. Informasi dapat disediakan 24 jam, 7 hari dalam seminggu, tanpa harus menunggu dibukanya pint kantor. Informasi dapat diakses dari kantor, rumah, dan lainnya tanpa harus secara fisik datang ke kantor pemerintahan.
- i) Peningkatan hubungan antara pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat umum. Adanya keterbukaan (transparansi) maka diharapkan hubungan antara berbagai pihak menjadi lebih baik.
- j) Pemberdayaan masyarakat melalui informasi yang mudah diperoleh. Dengan adanya informasi yang mencukupi, masyarakat akan belajar untuk dapat menentukan pilihannya. Sebagai contoh, data-data tentang sekolah; jumlah kelas, daya tampung murid, *passing grade*, dan sebagainya dapat ditampilkan secara *online* dan digunakan oleh orang tua untuk memilih sekolah yang pas untuk anaknya.
- k) Pelaksanaan pemerintahan yang lebih efisien. Sebagai contoh, koordinasi pemerintahan dapat dilakukan melalui e-mail atau bahkan *video conference*.

Selain itu, ada tiga model penyampaian *E-Government*, diantaranya:

- a) *Government-to-Citizen* atau *Government-to-Customer* (G2C) merupakan penyampaian layanan publik dan informasi satu arah oleh pemerintah kepada masyarakat. Hal ini memungkinkan pertukaran informasi dan komunikasi antara masyarakat dan pemerintah, seperti pajak *online*, mencari pekerjaan, layanan jaminan sosial, dokumen pribadi (kelahiran dan akte

perkawinan, aplikasi paspor, lisensi pengarah), layanan imigrasi, layanan kesehatan, beasiswa, penanggulangan bencana.

- b) *Government-to-Business* (G2B) merupakan transaksi-transaksi elektronik dimana pemerintah menyediakan berbagai informasi yang dibutuhkan bagi kalangan bisnis untuk bertransaksi dengan pemerintah. Hal ini mengarah kepada pemasaran produk dan jasa ke pemerintah untuk membantu pemerintah menjadi lebih efisien melalui peningkatan proses bisnis dan manajemen data elektronik. Aplikasi yang memfasilitasi interaksi G2B maupun B2G adalah sistem *E-Procurement* seperti pajak perseroan, peluang bisnis, pendaftaran perusahaan, peraturan pemerintah (hukum bisnis), pelelangan dan penjualan yang dilaksanakan oleh pemerintah, hak paten merk dagang, dan lainnya.
- c) *Government-to-Government* (G2G) merupakan komunikasi dan pertukaran informasi *online* antar departemen atau lembaga pemerintahan melalui basis data yang terintegrasi. Contohnya konsultasi secara *online*, *blogging* untuk kalangan legislatif, pendidikan secara *online*, pelayanan kepada masyarakat secara terpadu dan lainnya.

Meski demikian, ada beberapa kendala yang dapat ditemui dalam penerapan *E-Government*, diantaranya:

- a) Belum ada komitmen penuh dari kalangan elite politik, dalam hal ini kepala daerah (pemerintah daerah) untuk melaksanakan *e-gov* dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Jadi, meskipun sudah tersedia dana dan aparat yang kompeten dalam bidang teknologi informasi, *e-gov* belum dapat terlaksana dengan baik.
- b) Kendala lain dalam pelaksanaan *e-government* adalah kurangnya ketersediaan infrastruktur telekomunikasi. Jaringan telepon

masih belum tersedia di berbagai tempat di Indonesia. Biaya penggunaan jasa telekomunikasi juga terbilang tidak murah. Harapan ke depan, hal ini dapat diatasi sejalan dengan perkembangan telekomunikasi yang semakin canggih dan semakin murah.

- c) Faktor Sumber Daya Manusia. Karena e-gov pada awalnya dilaksanakan dengan sistem proyek dan tidak adanya transformasi pengetahuan kepada aparat yang berwenang (bertugas sebagai operator yang memperbaharui data), maka setelah proyek tersebut selesai, aparat tersebut kurang mampu untuk mengoperasikan programnya sehingga data yang tersedia tidak *update* lagi. Kemudian karena kurangnya kesadaran dari beberapa aparat pada dinas-dinas setempat, maka aparat yang bertugas sebagai operator yang meng-*update* data harus turun sendiri ke lapangan untuk mencari data yang diperlukan.

Kendala lainnya adalah masih banyaknya penyelenggara pelayanan publik baik di pusat maupun daerah yang belum mengakomodir layanan publiknya dengan fasilitas internet. Terutama pada institusi pusat dengan unit pelaksana teknisnya dan juga dengan institusi lain dengan item pelayanan yang sama (G2G atau *Government to Government*). Dengan kata lain hal ini belum terkoordinir dengan baik dan masih kuatnya kepentingan di masing-masing sektor.

2. Konsep E-Government

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (*information and communication technology*) telah membawa pengaruh yang besar terutama bagi organisasi pemerintahan. Perkembangan teknologi informasi ini telah memaksa organisasi pemerintah

untuk melakukan transformasi besar-besaran agar selalu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Perubahan tersebut tidak hanya dalam produk layanan, tetapi juga pada struktur dan manajemen organisasi.

Di negara-negara maju, e-gov merupakan hasil transformasi mekanisme interaksi birokrasi dengan masyarakat yang menjadi lebih bersahabat. Demikian halnya di negara berkembang, banyak pengambil kebijakan yakin bahwa pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan transparan dapat diwujudkan melalui *E-Government*.

Secara konseptual, konsep dasar dari *E-Government* sebenarnya adalah bagaimana memberikan pelayanan melalui elektronik (*e-service*), seperti melalui internet, jaringan telepon seluler dan komputer, serta multimedia. Melalui pengembangan e-gov ini, maka sejalan dengan itu dilakukan pula penataan sistem manajemen informasi dan proses pelayanan publik dan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

Adapun ruang lingkup dari e-gov ini adalah mencakup interaksi antara pemerintah dengan masyarakat (*G2C* atau *government to citizens*), pemerintah dengan perusahaan bisnis (*G2B* atau *government to business enterprises*) serta hubungan antar pemerintah (*G2G* atau istilah lain *inter-agency relationship*). Sementara itu, Forman memberikan definisi *E-Government* secara lebih spesifik lagi yakni penggunaan teknologi digital untuk mentransformasi kegiatan-kegiatan pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyampaian layanan. Dari definisi yang dikemukakan oleh Forman tadi bermakna bahwa penyampaian layanan melalui teknologi digital dapat memberikan tingkat efisiensi dan efektivitas pekerjaan pemerintah yang lebih baik. Sedangkan menurut Okut-Uma dan Caffrey sebagaimana yang dikutip oleh Suprawoto, *E-Government* didefinisikan sebagai *the*

processes and structures pertinent to the electronic delivery of government services to the public.

Bank Dunia menyebut *E-Government* mengarahkan untuk menggunakan teknologi internet oleh semua agen pemerintahan (seperti WAN, internet, mobile computing) yang mempunyai kemampuan untuk mengubah hubungan dengan masyarakat, bisnis, dan pihak yang terkait dengan pemerintahan. Sementara, Yong menyebut *E-Government* adalah upaya penggunaan teknologi dalam mengubah organisasi publik untuk melakukan penataan ulang dan perbaikan struktur, proses administrasi dan jaringan serta jangkauan layanan publik.

Dari beberapa definisi yang dikemukakan di atas, setidaknya terdapat tiga karakteristik utama dari *E-Government*, yaitu: (1) merupakan suatu mekanisme interaksi baru antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan (*stakeholders*); (2) melibatkan penggunaan teknologi informasi (terutama internet dan jaringan seluler); (3) memperbaiki mutu (kualitas) pelayanan publik.

3. Keuntungan dan Kerugian Penerapan E- Government

A. Keuntungan E-Goverment

Beberapa keuntungan dari adanya penerapan *E-Government* diantaranya:

- a) Pelayanan servis yang lebih baik kepada masyarakat. Informasi dapat diakses selama 24 jam, 7 hari dalam seminggu, tanpa harus menunggu dibukanya pintu kantor. Informasi dapat dicari dari kantor, rumah, atau tempat lainnya tanpa harus secara fisik datang ke kantor pemerintahan.
- b) Peningkatan hubungan antara pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat umum. Adanya keterbukaan (transparansi) tersebut diharapkan mampu menjaga hubungan antara

berbagai pihak menjadi lebih baik. Keterbukaan yang demikian juga diharapkan dapat mengurangi rasa saling curiga dari beberapa pihak.

- c) Pemberdayaan masyarakat melalui informasi yang mudah diperoleh. Dengan adanya informasi yang mencukupi, masyarakat akan belajar untuk dapat menentukan pilihannya. Sebagai contoh, data-data tentang sekolah; jumlah kelas, daya tampung murid, *passing grade*, dan sebagainya, dapat ditampilkan secara *online* dan digunakan oleh orang tua untuk memilih sekolah yang pas untuk anaknya.
- d) Pelaksanaan pemerintahan yang lebih efisien. Sebagai contoh, koordinasi atau rapat pemerintahan dapat dilakukan melalui surat elektronik (e-mail) atau bahkan melalui *video conference*.
- e) Teknologi informasi dan komunikasi yang dikembangkan dalam pemerintahan atau yang disebut *E-Government* membuat masyarakat semakin mudah dalam mengakses kebijakan pemerintah sehingga program yang dicanangkan pemerintah dapat berjalan dengan lancar.
- f) *E-Government* juga dapat mendukung pengelolaan pemerintahan yang lebih efisien, dan bisa meningkatkan komunikasi antara pemerintah dengan sektor usaha dan industri.
- g) Masyarakat dapat memberi masukan mengenai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sehingga dapat memperbaiki kinerja pemerintah. Selain tampilan dan paduan warna yang menarik, informasi-informasi yang disajikan lebih lengkap dan terkini (*up to date*).
- h) Terdapatnya beragam informasi seperti informasi transportasi, informasi valuta asing, atau info tentang tinggi muka air.

B. Kerugian E-Government

Beberapa kerugian dari adanya penerapan *E-Government* diantaranya:

- a) Semakin bebasnya masyarakat dalam mengakses situs pemerintah akan membuka peluang terjadinya *cyber crime* yang dapat merusak sistem teknologi informasi pada *E-Government*. Misalnya kasus pembobolan situs KPU ketika penyelenggaraan Pemilu oleh seorang pembobol (*cracker*).
- b) Kurangnya interaksi atau komunikasi antara perwakilan pemerintah (*admin*) dengan masyarakat, karena *E-Government* dibuat untuk saling berinteraksi antara pemerintah, masyarakat, dan pihak lain yang berkepentingan.
- c) Kelemahan utama tentang *E-Government* adalah kurangnya kesetaraan dalam akses publik untuk keandalan, informasi yang diakses lewat *website*, dan agenda tersembunyi dari kelompok pemerintah yang dapat mempengaruhi dan bias opini publik.
- d) Pelayanan yang diberikan situs pemerintah belum ditunjang oleh sistem manajemen dan proses kerja yang efektif karena kurangnya kesiapan peraturan, prosedur dan keterbatasan sumber daya manusia.
- e) Belum mapannya strategi serta tidak memadainya anggaran yang dialokasikan untuk pengembangan *E-Government*.
- f) Inisiatif merupakan upaya instansi secara sendiri-sendiri, dengan demikian sejumlah faktor seperti standardisasi, keamanan informasi, otentikasi, dan berbagai aplikasi dasar yang memungkinkan interoperabilitas antar situs secara andal, aman, dan terpercaya kurang mendapat perhatian.
- g) Kesenjangan kemampuan masyarakat untuk mengakses jaringan internet.

4. E-Government di Indonesia

Di lihat dari pelaksanaan aplikasi *e-government*, data dari Depkominfo (2005) menunjukkan bahwa hingga akhir tahun 2005 lalu Indonesia memiliki 564 domain *go.id*, 295 situs pemerintah pusat dan pemerintah daerah, 226 situs telah mulai memberikan layanan publik melalui *website* dan 198 situs pemda masih dikelola secara aktif.

Beberapa pemerintah daerah (pemda) memperlihatkan kemajuan yang cukup berarti. Bahkan Pemerintah kota Surabaya sudah mulai memanfaatkan *e-gov* untuk proses pengadaan barang dan jasa (*e-procurement*). Beberapa pemda lain juga berprestasi baik dalam pelaksanaan *e-gov* seperti pemerintah provinsi DKI Jakarta, pemerintah provinsi DI Yogyakarta, pemerintah provinsi Jawa Timur, pemerintah provinsi Sulawesi Utara, pemerintah kota Yogyakarta, pemerintah kota Bogor, pemerintah kota Tarakan, pemerintah kabupaten Kebumen, pemerintah kabupaten Kutai Timur, pemerintah kabupaten Kutai Kartanegara, pemerintah kabupaten Bantul, dan pemerintah kabupaten Malang. Contoh penerapan *E-Government* di Indonesia, diantaranya:

a) *One Stop Service (OSS)*

OSS adalah sebuah institusi yang memberikan dukungan pengembangan satuan kerja layanan perijinan terpadu atau lebih dikenal dengan istilah *One Stop Services* yang disingkat *OSS* (lihat *About OSS*). Keberadaan *OSS* memiliki korelasi positif terhadap perbaikan pelayanan publik pemerintah terhadap investor (baik PMA maupun PMDN) dan pebisnis lokal. Dengan terbentuknya *OSS* di tingkat nasional dan regional (propinsi), diharapkan akan memiliki andil dalam perbaikan iklim investasi dan kualitas pelayanan perijinan di Indonesia. *OSS* akan memberikan pendampingan pada *OSS* bagi daerah-daerah yang membutuhkan melalui penguatan sistem dan informasi, menganalisa kebutuhan

dan melakukan asistensi di tiap level kebijakan pemerintah, mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan dari satuan kerja pelayanan perijinan usaha dan investasi, serta bentuk-bentuk asistensi lainnya. Selain itu, dengan keberadaan OSS ini diharapkan akan membentuk jaringan data dan informasi yang luas antar *stakeholder* dalam ranah investasi nasional dan lokal.

Terbentuknya OSS ini sejalan dengan Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Investasi dimana dalam kebijakan tersebut dituangkan berbagai hal yang harus diatur kembali agar iklim investasi di Indonesia dapat tumbuh dan bersaing di skala internasional. Dengan dukungan luas dari jaringan Forum Daerah (Forda UKM), lembaga-lembaga yang *concern* pada pengembangan usaha dan investasi baik pemerintah maupun non pemerintah, sektor swasta serta keterlibatan media cetak dan elektronik, adanya OSS diharapkan mampu menjadi motivator terciptanya perbaikan kualitas layanan perijinan usaha dan investasi di Indonesia. Selain itu adanya OSS ini diharapkan mampu melayani seluruh perijinan yang dibutuhkan oleh investor dan dunia usaha di daerah masing-masing, mulai dari ijin mendirikan bangunan (IMB), ijin gangguan (HO), ijin usaha (SIUP, TDP, TDI, IUT, IUI, TDG, dan lainnya) atau ijin per sektor seperti ijin usaha restoran, ijin pendirian salon dan lainnya yang dapat diakses secara langsung di kantor OSS Center atau melalui telepon, email, dan *website*. OSS Center juga akan menghubungkan pemerintah kota/kabupaten dan OSS di seluruh Indonesia dengan lembaga pendamping atau lembaga-lembaga lain yang dapat memberikan bantuan teknis untuk pengembangan OSS.

b) Pemerintah Surabaya menerapkan E-Procurement

Dengan adanya *E-Procurement* yang dikembangkan pemerintah Surabaya yang dapat diakses melalui laman <http://www.surabaya-eproc.or.id>, masyarakat Surabaya bisa lebih mudah untuk mengetahui

projek yang sedang ada dan mereka bisa lebih mudah untuk mengetahui projek yang sedang ada dan mereka bisa lebih mudah untuk ikut di dalam lelang tender projek tersebut.

5. Meminimalisir Praktek Maladministrasi dengan E Government

Praktek maladministrasi dapat diminimalisir atau bahkan dapat dihilangkan apabila pelayanan publik tidak lagi diberikan secara tatap muka atau kontak langsung, melainkan diberikan melalui elektronik yang dikenal dengan istilah *e-services*. Meski memang diakui bahwa tidak semua jenis pelayanan publik dapat disediakan sepenuhnya melalui elektronik dalam bingkai *e-gov*. Akan tetapi beberapa dari kegiatan pelayanan publik ini dapat disediakan melalui elektronik, misalnya saja jenis pelayanan administratif seperti pelayanan kependudukan (KTP, akta kelahiran, atau surat nikah), pelayanan perizinan, dan lain-lain. Demikian pula halnya dalam hal pelayanan pengadaan barang dan jasa di lingkungan instansi pemerintah. Dalam beberapa tahun terakhir dikembangkan *electronic procurement (e-procurement)* oleh pemerintah.

Dengan *e-procurement* ini maka maladministrasi seperti persekongkolan antara pengusaha (pelaku tender) dengan oknum panitia tender tidak lagi bisa terjadi. Dapat dicontohkan beberapa jenis pelayanan publik yang memungkinkan untuk disediakan melalui *e-gov* antara lain pengurusan KTP, pelayanan perizinan, pembayaran pajak, pelaporan pindah alamat, pelaporan kelahiran, pendaftaran pernikahan, *motor vehicle registration*, informasi pelayanan kesehatan, perpanjangan Surat Izin Mengemudi (SIM), serta mencari dan melamar kerja.

E-Services yaitu suatu metode pemberian pelayanan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dimana aparat pelayan publik tidak lagi bertemu langsung dengan warga masyarakat pengguna jasa layanan. Dengan demikian, praktek-praktek mal-

administrasi sebagaimana yang dikuatirkan tidak lagi mudah terjadi. Pelayanan tidak lagi melihat langsung siapa orang yang dilayani karena hanya terhubung dengan teknologi. Demikian pula halnya yang dilayani, ia tidak lagi melihat siapa yang melayaninya, sehingga peluang terjadinya kolusi dan nepotisme dalam pelayanan publik akan terhindarkan.

Di samping bertujuan untuk menghindarkan praktek-praktek maladministrasi dalam pelayanan publik, *e-services* memiliki beberapa manfaat langsung lainnya seperti meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja pemerintah, mempercepat proses pemberian layanan kepada masyarakat, informasi yang diberikan akan lebih lengkap, cepat dan akurat dengan biaya yang lebih efisien dalam pengelolaan data dan pencarian informasi, meningkatkan daya tarik bagi investor dan dunia usaha untuk masuk ke wilayah pemerintah, mempercepat proses penyampaian pelaporan ketika dibutuhkan oleh para pengambil kebijakan, meningkatkan interaksi dengan dunia usaha, memberdayakan masyarakat melalui distribusi informasi dan transparansi serta dalam pengambilan keputusan serta tersedianya *database* kabupaten/kota yang terkini (*up to date*).

Dari uraian di atas, secara ringkas tujuan yang ingin dicapai dengan implementasi *e-gov* adalah untuk menciptakan *customer online* dan bukan *online*. *E-gov* bertujuan memberikan pelayanan tanpa adanya intervensi pegawai institusi publik dan sistem antrean yang panjang hanya untuk mendapatkan suatu pelayanan yang sederhana. Penggunaan teknologi yang mempermudah masyarakat untuk mengakses informasi dapat mengurangi korupsi dengan cara meningkatkan transparansi dan akuntabilitas lembaga publik.

Penggunaan *e-gov* dapat memperluas partisipasi publik dimana masyarakat dimungkinkan untuk terlibat aktif dalam pengambilan keputusan atau kebijakan pemerintah. *E-gov* juga diharapkan mampu memperbaiki produktivitas dan efisiensi

birokrasi serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Praktek-praktek maladministrasi seyogyanya telah dapat diminimalisir dengan berupaya untuk memberikan pelayanan melalui *e-gov* (*e-services*). Namun dalam kenyataannya, khususnya di Indonesia, dari beberapa penelitian yang dilakukan terhadap pengembangan *e-gov* untuk tujuan pelayanan publik, baru beberapa pemerintah daerah yang telah mampu mengembangkan *e-gov* mereka untuk tujuan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Berbagai upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah kabupaten atau kota apabila ingin mengembangkan *e-gov* adalah perlunya komitmen yang kuat dari pemerintah daerah untuk mengembangkan *e-gov*. Komitmen ini dapat dilihat dari pengalokasian dana yang tidak sedikit, terutama untuk penyediaan dan pemeliharaan jaringan internet atau website dan penyediaan sumberdaya manusia yang handal untuk mendukung kesuksesan pelaksanaan *e-gov*.

a. Manajemen sumber daya manusia

Sumber daya manusia sebagai salah satu sumber daya yang ada dalam organisasi memegang peranan yang penting dalam keberhasilan pencapaian tujuan organisasi.

Sumber daya manusia menggunakan sumber daya-sumber daya lain yang dimiliki oleh organisasi dalam rangka mencapai tujuan. Mesin-mesin berteknologi canggih sekalipun tidak akan ada artinya, jika sumber daya manusia yang menjalankannya tidak berkualifikasi untuk mengerjakannya. Demikian juga dengan sumber daya informasi. Sebaik dan selengkap apapun informasi yang diterima oleh organisasi, tidak akan berarti apa-apa, jika kualitas sumber daya manusia yang ada tidak mampu menterjemahkannya menjadi informasi yang berguna bagi perkembangan dan kemajuan organisasi. Sumber daya manusia adalah penduduk yang siap, mau dan mampu memberikan sumbangan terhadap

usaha mencapai tujuan organisasional. Dalam ilmu kependudukan, konsep sumber daya manusia ini dapat disejajarkan dengan konsep tenaga kerja (*manpower*) yang meliputi angkatan kerja (*labor force*) dan bukan angkatan kerja. Angkatan kerja yang bekerja disebut juga dengan pekerja. (Ndraha, 1999).

b. Kepemimpinan dan kemampuan mengelola organisasi publik

Kepemimpinan merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan dalam pengembangan dan kemajuan dari sebuah organisasi. Dengan adanya kepemimpinan yang kapabel akan berdampak bagi kemajuan organisasi. Sebab pemimpin sangat diperlukan untuk menentukan visi dan tujuan organisasi, mengalokasikan dan memotivasi sumberdaya agar lebih kompeten, mengkoordinasikan perubahan, serta membangun pemberdayaan yang intens dengan pengikutnya untuk menetapkan arah yang benar atau yang paling baik.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kotler (dalam Lunenburg, 2011) bahwa Kepemimpinan telah mendapat perhatian dari berbagai peneliti belahan dunia. Hasil dari studi ilmiah tentang kepemimpinan menunjukkan bahwa adanya berbagai pendekatan teoritis yang berbeda untuk menjelaskan kompleksitas dari proses kepemimpinan. Beberapa peneliti melihat konsep kepemimpinan sebagai sifat atau perilaku, sedangkan yang lain melihat kepemimpinan dari perspektif pemrosesan informasi atau sudut pandang relasional.

Pengertian Kepemimpinan Sektor Publik

Kepemimpinan secara teoritik telah dikonsepsikan oleh berbagai ahli dengan mengidentifikasi kepemimpinan dari berbagai perspektif, yaitu: (a) kepemimpinan sebagai suatu proses, (b) kepemimpinan yang mempunyai pengaruh, (c) kepemimpinan terjadi dalam kelompok, dan (d) kepemimpinan melibatkan tujuan

bersama. Berdasarkan komponen tersebut, maka Northouse (2013;5) mendefinisikan kepemimpinan sebagai berikut:

“Leadership is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal”. Defining leadership as a process means that it is not a trait or characteristic that resides in the leader, but rather a transactional event that occurs between the leader and the followers. Process implies that a leader affects and is affected by followers. It emphasizes that leadership is not a linear, one-way event, but rather an interactive event. When leadership is defined in this manner, it becomes available to everyone. It is not restricted to the formally designated leader in a group”.

Mempengaruhi sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama dikenal sebagai kepemimpinan. Kepemimpinan adalah peristiwa yang terjadi antara pemimpin dan pengikut daripada atribut atau sifat yang dimiliki pemimpin. Ini menunjukkan bahwa pengikut mempengaruhi dan mempengaruhi pemimpin. Ini menunjukkan bahwa kepemimpinan adalah sesuatu yang bersifat interaktif dan bukanlah proses yang berlangsung secara statis. Kepemimpinan memiliki pengaruh, yang berarti bagaimana seorang pemimpin mempengaruhi pengikutnya. Karena kepemimpinan tanpa pengaruh tidak mungkin. Dalam literatur yang berkaitan dengan administrasi publik, ada dua pendekatan utama yang digunakan untuk mendefinisikan kepemimpinan (Ketll, 2000).

Pertama, pendekatan tradisional dalam ilmu politik memisahkan aspek politik dan administrasi dari sektor publik. Ini berarti bahwa peran administratif terbatas pada pelaksanaan kebijakan dalam tradisi birokrasi ideal yang paling murni. Dengan cara ini, kepemimpinan memiliki hak prerogatif untuk memilih pejabat. Salah satu aliran yang paling umum dalam penelitian tentang

kepemimpinan di sektor publik adalah pendekatan yang dikenal sebagai "kepemimpinan administratif". Pendekatan ini melihat administrasi publik tidak hanya terbatas pada peran pelaksana, tetapi juga memiliki kekuatan dan tanggung jawab yang kuat untuk membangun lembaga publik. Bahkan, ada konflik antara peran alami organisasi publik dan kekuatan pemangku kepentingan yang dapat mengganggu demokrasi. Oleh karena itu, perlu ada pemisahan yang jelas antara fungsi kepemimpinan administratif dan kepemimpinan politik.

Sejarah Pemikiran Kepemimpinan Sektor Publik

Wart (Dalam; Fardaniah Abdul Aziz, dkk, 2012) menjelaskan bahwa sejarah teori-teori kepemimpinan yang digunakan dalam sektor publik dapat dilihat melalui enam era:

1. *Great Man*
2. *Trait*
3. *Contingency*
4. *Transformational*
5. *Servant*
6. *Multifaset*

Selama era *Great Man*, para pemimpin yang sukses, seperti Napoleon dan George Washington, mengajarkan teknik kepemimpinan. Dia percaya bahwa pemimpin adalah bakat. Selama era *Traits*, sifat pemimpin yang efektif diselidiki. Praktik kepemimpinan didasarkan pada pemilihan pemimpin yang sesuai dengan karakteristik, seperti sifat dan keterampilan individu. Ia berpendapat bahwa sifat pemimpin dapat dipelajari. Kinerja, pengikut, budaya, dan dampak struktural menentukan kinerja seorang pemimpin selama era transisi. Selama periode *Servant*, pengikut, *stakeholder*, dan masyarakat telah meminta sektor publik untuk bertanggung

jawab moral. Kemampuan untuk menciptakan perubahan dalam organisasi mereka sangat penting untuk menghasilkan kepemimpinan yang efektif di era transformasional. Terakhir, dari tahun 1990-an hingga saat ini, berbagai teori kepemimpinan telah digunakan dalam praktik kepemimpinan sektor publik.

Era Teori dan Riset *Public Sector Leadership*

Era Major Time Frame Major Characteristics/Examples of Proponents
Great Man Pra-1900 menjadi populer dalam biografi. Penekanannya pada tokoh-tokoh penting seperti Napoleon, George Washington, atau Martin Luther sangat memengaruhi masyarakat.

Gagasan perubahan sosial yang logis dimiliki oleh orang-orang yang luar biasa berbakat dan cerdas yang memengaruhi era ini.

Karakter antara tahun 1900 dan 1948; kebangkitan dan kesadaran akan pentingnya bakat alami. Semua tugas kepemimpinan bergantung pada karakteristik individu-individu, seperti fisik, pribadi, motivasi, dan sikap, serta keterampilan, seperti kemampuan komunikasi dan pengaruh. Metodologi ilmiah secara keseluruhan (terutama pengukuran industri) dan manajemen ilmiah secara khusus (termasuk penentuan peran dan penugasan kompetensi untuk peran tersebut) mempengaruhi era. Kontingensi 1948–80-an; tetap menjadi dasar model yang paling ketat tetapi dengan memperluas repertoar situasional secara signifikan.

Penekanan pada pemimpin dengan variabel situasional yang terkait dengan kinerja dan variabel pengikut dan mulai bergeser ke sifat-sifat dan keterampilan dari perilaku (misalnya, tingkat kemampuan dan keterampilan komunikasi untuk kejelasan peran dan memotivasi staf).

Era dipengaruhi oleh munculnya teori hubungan manusia, ilmu perilaku (di berbagai bidang seperti teori motivasi), dan penggunaan kelompok kecil desain eksperimental dalam psikologi.

Transformational 1978-Present

Fokus pada manajemen yang menghasilkan transformasi dalam struktur, prosedur, atau mekanisme kultur. Pemimpin yang efektif, memiliki visi, memiliki wawasan teknis yang kuat, dan/atau memiliki reputasi yang baik. Hilangnya dominasi Amerika dalam bisnis, keuangan, dan ilmu pengetahuan, bersama dengan kebutuhan untuk berorientasi kembali pada pengembangan organisasi, adalah faktor yang memengaruhi era tersebut.

Servant 1977-present.

Penekanan pada tanggung jawab etis untuk pengikut, *stakeholder*, dan masyarakat. Teori bisnis cenderung menekankan pelayanan kepada pengikut, ahli teori politik menekankan warga, analisis administrasi publik cenderung menekankan kepatuhan hukum dan/warga negara.

Era dipengaruhi oleh kepekaan sosial pada di tahun 1960-an dan 1970-an.

Multifaceted 1990s-Present

Penekanan pada mengintegrasikan aliran2 besar, terutama transaksional (sifat dan masalah perilaku sebagian besar mewakili kepentingan manajemen) dan transformasional (visioner, kewirausahaan, dan karismatik).

Era dipengaruhi oleh ekonomi global yang sangat kompetitif dan kebutuhan untuk memberikan pendekatan yang lebih canggih dan holistik mengenai kepemimpinan
(Source: Van Wart, 2003).

Potret Impelementasi Kepimpinan Sektor Publik Di Asia

Behn (dalam Nayeemul Islam, 2010) mengatakan bahwa kepemimpinan sektor publik memiliki delapan tugas. Yang pertama adalah berusaha untuk mencapai kepentingan umum. Yang kedua adalah menentukan keberhasilan dengan menggunakan *benchmarking*. Yang ketiga adalah membuat strategi untuk mencapai kesuksesan. Keempat, menyelidiki potensi akibat dari keputusan. Kelima, menunjukkan bahwa pelaksanaan memiliki detail yang jelas. Keenam, mendorong anggota dan pihak yang bertanggung jawab untuk menciptakan lingkungan yang mendukung kesepakatan untuk mencapai tujuan pengaruh yang lebih besar. Ketujuh, mengakui dan memanfaatkan keberuntungan mereka; jika mereka tidak beruntung, tetap fokus pada tujuan publik mereka dan mencari cara untuk mencapainya. Kedelapan, meningkatkan kualitas organisasi.

Untuk mendapatkan dukungan atas tindakan mereka, kepemimpinan publik membentuk koalisi internal dan eksternal. Mereka harus bertindak untuk kepentingan publik. Sumber daya yang langka, kepemimpinan publik harus mengikuti aturan organisasi dan konstitusi dan peradilan saat membuat strategi. Tidak mungkin bagi para pemimpin publik untuk melanggar aturan organisasi untuk mengejar ideologi mereka sendiri. Seperti yang dilakukan Boone Pickens di Mesa Petroleum, pemimpin badan publik tidak boleh berfokus pada tindakan kewirausahaan untuk keuntungan. Motivasi keuntungan bagi pemangku kepentingan tidak dapat menjadi dasar untuk tindakan mereka.

Efektivitas kepemimpinan di sektor publik penting karena menentukan kepuasan dan kepercayaan warga negara, dan reputasi organisasi (Vigoda-Gadot, Shoham, Schwabsky & Ruvio, 2008). Namun, sedikit perhatian telah dimasukkan untuk membandingkan

praktek kepemimpinan di berbagai negara (Dawson, Garvin-Kester, Vollmuth & Waglund, 2001).

Benua Asia juga memiliki skor *the Government Effectiveness Score* (GES) konsisten. The GES 2008 menunjukkan bahwa efektivitas kepemimpinan sebagai sangat efektif di Singapura, cukup efektif di Malaysia, rendah efektif di Cina, dan tidak efektif di Indonesia. Di Malaysia, Zamhury, Hasyim dan Ahmad (2009) menemukan bahwa efektivitas kepemimpinan tidak mempengaruhi kepuasan warga di lima sektor publik yang dipilih; Samaratunge, et al. (2008) dan Ahmad (1997) menekankan bahwa struktur birokrasi dengan NPM di Malaysia terbukti efektif, Abu Daud Silong, et al. (2008) menemukan bahwa kepemimpinan di Departemen Pelayanan Publik di Malaysia telah mengalami perubahan peran dan kompetensi kepemimpinan, di mana tiga peran utama dan 15 kompetensi utama yang diidentifikasi. Di Singapura, Samaratunge et al. (2008) dan Haque (2004) menekankan bahwa praktek kepemimpinan dan NPM terbukti sukses tetapi masih dapat ditingkatkan. Di Indonesia, Hyden et al. (2003) menemukan bahwa para pejabat di Indonesia dinilai kinerja birokrasi sebagai moderat. Di Cina, Han, Kakabadse dan Kakabadse (2010) menemukan praktek kepemimpinan serupa antara barat itu teori kepemimpinan dan penerapan di 22 sektor publik di Cina.

Sementara itu, Hyden et al. (2003) menemukan bahwa para pejabat di China dinilai kinerja birokrasi sebagai moderat. Ini telah menunjukkan beragam praktek kepemimpinan, ketidaksetaraan gender untuk jumlah pemimpin dalam sektor publik, dan khususnya NPM yang dilakukan oleh berbagai negara di benua Asia.

Potret Praktek Kepemimpinan Publik di Asia

Countries GES 2008 Leadership Practices

Singapura 2.53

(*very effective*) Kepemimpinan birokrasi sebagai karakteristik situasional, dan kepemimpinan karakteristik Multifaset

Malaysia 1.13

(*moderate effective*) Kepemimpinan birokrasi sebagai karakteristik situasional dan kepemimpinan karakteristik multifaset, seperti Perilaku.

Cina 0.24

(*low effective*) Kepemimpinan birokrasi sebagai situasional karakteristik, dan beragam karakteristik pemimpin.

Indonesia -0.29

(*ineffective*) Kepemimpinan birokrasi sebagai situasional karakteristik, dan beragam karakteristik pemimpin. (Fardaniah Abdul Aziz, dkk.2012).

Berdasarkan informasi di atas, ada beberapa praktik kepemimpinan publik yang masih rendah dan tidak efektif di beberapa negara Asia, terutama Cina dan Indonesia. Ini karena budaya yang kuat dalam kepemimpinan sektor publik di negara tersebut. Ini diperkuat oleh Irawanto, et al. (2012) bahwa pengembangan kapasitas kepemimpinan di Indonesia bergantung pada pemahaman budaya yang kuat dengan sistem paternalistik; hal ini juga berlaku di Taiwan dan Cina, yang tetap paternalistik dengan budaya Triadnya. Menggunakan model kepemimpinan Barat kepemimpinan sebagai dasar untuk pengembangan akan cenderung untuk berperilaku dengan tidak melibatkan pengikut Indonesia. menyimpulkan

bahwa paternalistik yang dikembangkan dalam konteks Taiwan, nilai-nilai tradisional Jawa mendorong perilaku yang sama dengan masyarakat berbasis Cina seperti Taiwan. Ada perbedaan yang cukup, namun, untuk menunjukkan bahwa orang mengajar kepemimpinan atau bertindak dalam peran kepemimpinan di Indonesia perlu mengembangkan pemahaman yang jelas tentang nilai-nilai tertentu dari negara itu.

New Public Leadership

Fokus pada teori-teori terbaru selalu menjadi bagian penting dari teori-teori sebelumnya, dengan mengabaikan pendekatan kepemimpinan klasik, seperti pendekatan sifat, perilaku, gaya, dan situasional. Pendekatan-pendekatan ini dikritik karena memiliki pandangan yang terlalu sempit dan tidak dapat menangani realitas kepemimpinan yang semakin kompleks. Pengaruh pribadi yang searah terjadi antara pemimpin dan pengikutnya, menurut pendekatan klasik. Pemimpin tradisional memiliki kepribadian yang berbeda dari pengikutnya. Mereka digambarkan sebagai peserta aktif dalam proses kepemimpinan. Para pengikut sebaliknya dilihat sebagai pasif dan reaktif. Selain itu, dalam struktur hirarki formal, hubungan kepemimpinan biasanya dipahami sebagai keadaan yang telah ditentukan secara sosial. Akibatnya, siapa yang berkuasa dan siapa yang tidak.

Menurut Brookes, Stephen, Grint, Keith. (2010), lahirnya *New Public Leadership* ini ditandai dengan adanya momentum reformasi sektor publik di Inggris sejak tahun 1997 merupakan sebagai bagian dari agenda modernisasi pemerintah modernisasi yang mempunyai pengaruh yang sangat luas bagi negara lain. Dampak dari reformasi ini sangat ditentukan oleh para pemimpin publik dalam menangkap dan mengimplementasikan manajemen publik baru (NPM) secara jelas.

A form of collective leadership in which public bodies and agencies collaborate in achieving a shared vision based on shared aims and values and distribute this through each organisation in a collegiate way which seeks to promote, influence and deliver improved public value as evidenced through sustained social, environmental and economic well-being within a complex and changing context. (Brookes, Stephen, Grint, Keith. 2010)

Suatu jenis kepemimpinan kolektif di mana organisasi publik dan non-publik bekerja sama untuk mencapai visi bersama berdasarkan tujuan dan nilai-nilai yang sama. Nilai-nilai ini didistribusikan ke setiap organisasi sehingga perguruan tinggi berusaha untuk mendukung, mempengaruhi, dan memberikan nilai umum yang lebih baik yang dibuktikan melalui kesejahteraan sosial, lingkungan, dan ekonomi berkelanjutan dalam konteks yang kompleks dan berubah.

Dalam konteks ini, Van Wart (2003) membedakan lima definisi mungkin bagi kepemimpinan publik:

1. Sebagai proses hasil memberikan yang dibutuhkan oleh proses yang berwenang secara efisien, efektif dan legal.
2. Sebagai proses pengikut pendukung yang memberikan hasil.
3. Sebagai proses menyelaraskan organisasi dengan lingkungannya, terutama perubahan tingkat makro diperlukan dengan menyelaraskan budaya yang sesuai dengan konteks lokal.
4. Sebagai fokus layanan.
5. Sebagai gabungan dari memberikan kinerja teknis, arah internal untuk pengikut, eksternal organisasi arah semua dengan orientasi pelayanan publik. (Van Wart, 2003:221).

Dalam hal kepemimpinan, ada tiga alasan mengapa kepemimpinan publik baru sangat penting. Pertama, kepemimpinan publik

yang kuat untuk berkolaborasi. Komponen penting dari kepemimpinan publik tampaknya baru muncul dalam kebijakan pemerintah yang mendukung program modernisasi. Kedua, kepemimpinan publik memiliki potensi untuk menghasilkan pengetahuan baru yang selaras dengan kompleksitas. Ketiga, ada ruang yang cukup untuk peningkatan manajemen dalam pengembangan yang mencakup berbagai sektor publik.

Ada tiga komponen utama dalam *New Public Leadership* yang melekat dalam konteks reformasi sektor publik, yaitu:

1. Peran kepemimpinan

Sebagian besar program reformasi untuk organisasi sektor publik menghadapi sejumlah tantangan kepemimpinan penting. Salah satunya adalah peningkatan reformasi sektor publik sejak tahun 1997. Ini adalah bagian dari agenda modernisasi pemerintah yang lebih luas yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi, transparansi, dan pemerintah berfokus pada pelanggan dengan tujuan meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam ketentuan pelayanan publik. Ini lebih mirip dengan model NPM. Pertama dan terpenting, berbagai program reformasi dilakukan dengan bekerja sama. Tandanya menunjukkan bahwa dalam mendorong berbagi belajar dalam lingkungan yang semakin jaringan dan di sektor non-tradisional, kepemimpinan lebih penting daripada manajemen.

2. *Network Management*

Management jaringan semakin penting untuk manajemen dan tata kelola. Manajemen jaringan menawarkan model manajemen kolaboratif yang signifikan, menurut Granoff dan McGuire (2003: 35-36). Pemahaman mereka berasal terutama dari pemeriksaan teoritis, bukan katalogisasi empiris, tugasnya. Mereka mencatat bagaimana beberapa rekan mereka menemukan cara manajer mengganggu hubungan yang ada, mendorong interaksi, dan

memobilisasi koordinasi, yang memungkinkan mereka bekerja dalam jaringan. Jadi, ada kebutuhan untuk melihat saling ketergantungan fungsional. Namun, dalam bab ini, kepemimpinan adalah salah satu komponen yang sering diabaikan ketika memeriksa pentingnya kepemimpinan jaringan.

3. Nilai publik sebagai hasil dari kepemimpinan publik yang efektif Mark Moore (1995) menciptakan konsep nilai publik, yang kemudian diperluas di Inggris oleh Talbot (2007) dan Kelly et al. (2002). Tujuan nilai publik adalah untuk mengidentifikasi tujuan sosial, memberikan tujuan tersebut dengan cara yang mempertahankan kepercayaan dan legitimasi, dan memastikan bahwa organisasi sektor publik memiliki kemampuan dan kapasitas untuk mencapai tujuan tersebut. Pemahaman, pembuatan, dan penampilan nilai publik adalah tanggung jawab setiap pemimpin publik. Sebaliknya, operasi administrasi publik konvensional beroperasi dalam kondisi stabil dengan tujuan utama menyediakan barang publik. Saat tujuan utama menyatakan pilihan, NPM berfungsi dengan baik dalam lingkungan kompetitif. Namun, di lingkungan pemerintahan jaringan, di mana pengiriman nilai publik adalah tujuan utama, NPL bekerja lebih baik.

Bagian 7

MASA DEPAN PELAYANAN PUBLIK

Prahara buruknya birokrasi dalam pemerintahan merupakan penyebab utama negara ini tidak pernah selesai dengan keterpurukan ekonomi (Prasojo, 2008). Dampak yang terjadi akibat buruknya kualitas birokrasi adalah rendahnya kualitas kesejahteraan masyarakat. Birokrasi pemerintahan memiliki *raport* buruk dan lebih menyedihkan lagi upaya perbaikan yang nyata yang dilakukan oleh pemerintah belum diimplementasikan dengan baik. Masalah-masalah yang muncul dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat belakangan ini merupakan bukti nyata dari buruknya birokrasi yang ada di negara ini. Sistem administrasi dan segala sub sistemnya akan membawa pengaruh dalam pelaksanaan tugas negara dalam pelayanan publik dalam pemenuhan hak-hak sipil warga negara.

Pelayanan publik sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, dewasa ini mengalami banyak permasalahan. Langkah perbaikan sebagai upaya menangani masalah yang ada dalam pelayanan publik cenderung berjalan di tempat, padahal dampaknya sangat besar terhadap kehidupan bernegara baik dalam segi ekonomi, politik, maupun sosial budaya. Dalam segi ekonomi, langkah perbaikan pelayanan publik dapat membantu memperbaiki taraf hidup masyarakat yang diperlukan oleh masyarakat Indonesia untuk lepas dari garis kemiskinan. Sebaliknya, pelayanan publik yang buruk dapat menyebabkan indeks kemiskinan semakin dalam, hal ini terbukti dari Laporan Badan Pusat Statistik (BPS) yang dilansir oleh Katadata.com, Indeks Kedalaman Kemiskinan di

Indonesia naik dari 1,84 pada tahun 2015 menjadi 1.94 pada tahun 2016.

Gambar 7.1. Indeks Kedalaman Kemiskinan



Sumber: Katadata.com, 2016

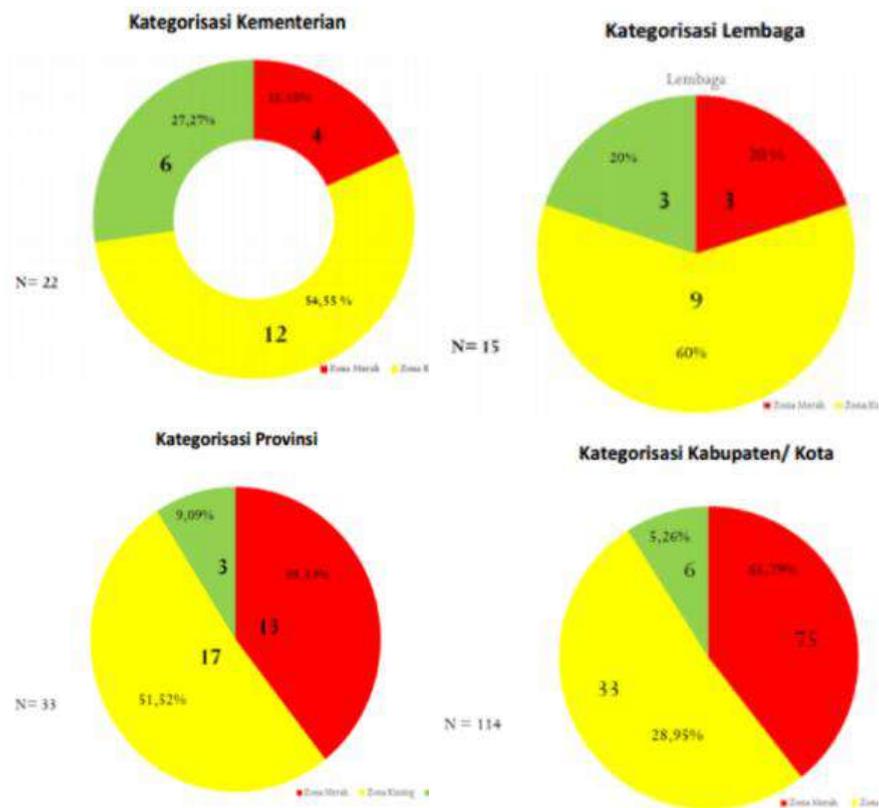
Dalam segi politik, langkah perbaikan pelayanan publik juga sangat berdampak luas khususnya untuk memperbaiki krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah yang biasanya dalam bentuk aksi yang berakhir anarkis, untuk itu dengan memperbaiki kualitas pelayanan publik yang seprima mungkin dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat sehingga nantinya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan menguat juga berdampak positif pada pengurangan kecenderungan melakukan tindakan korupsi. BPS mencatat, Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) Indonesia pada tahun 2015 sebesar 3,59, angka ini sedikit lebih rendah dibandingkan pada tahun sebelumnya yang mencapai 3,61, dari skala 0-5 dimana nilai yang mendekati 5 menunjukkan perilaku

semakin antikorupsi, itu artinya pada tahun 2015 perilaku korupsi meningkat dari tahun 2014.

Selain itu dalam segi sosial dan budaya, pelayanan publik yang buruk akan mengakibatkan terganggunya psikologi masyarakat yang dapat terlihat dari akan berkurangnya rasa saling menghargai di kalangan masyarakat, timbulnya kecurigaan-kecurigaan, meningkatnya pilih kasih pada salah satu pihak yang berlebihan. Pada akhirnya akan menimbulkan apatisme masyarakat, baik terhadap pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik maupun kepada masyarakat itu sendiri sebagai *citizen* yang memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang prima dengan adil. Saat ini menurut penelitian yang dilakukan oleh Edelman dalam 2016 Edelman Trust Barometer, kepercayaan masyarakat Indonesia secara luas kepada pemerintah sebagai pelayan publik pada tahun 2015 pada angka 70 % menurun ke angka 62 % pada tahun 2016 ini. Bahkan di kalangan akademisi, kepercayaan kepada pemerintah semakin menurun, pada tahun 2015 masih di angka 80 % kemudian menurun menjadi 73 % di tahun 2016.

Kondisi pelayanan publik yang buruk hari ini juga dibuktikan dari hasil penelitian Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sebagai lembaga negara yang berwenang mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik. Pada tahun 2015 ORI melakukan Penelitian Kepatuhan Pemerintah Pusat dan Daerah Terhadap Standar Pelayanan Publik Sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, sebagai berikut:

Gambar 7.2. Kepatuhan Pemerintah Pusat dan Daerah Terhadap Standar Pelayanan Publik



Sumber: Ringkasan Hasil Penelitian Kepatuhan Pemerintah Pusat dan Daerah Terhadap Standar Pelayanan Publik Sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, 2015

Dari hasil penelitian tersebut, sebanyak kurang dari 30 % baik Kementerian, Lembaga, maupun Pemerintah Daerah yang memiliki tingkat kepatuhan yang baik dalam pelaksanaan Undang-Undang (UU) 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, hampir 60 % nya

berada pada zona kuning yang berarti memiliki tingkat kepatuhan yang sedang. Sedangkan sisanya, hampir 66 % khususnya pada pemerintah daerah berada pada zona merah yang berarti memiliki tingkat kepatuhan yang rendah dalam pelaksanaan UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Padahal pemerintah daerah adalah ujung tombak pelayanan publik yang lebih dekat dengan masyarakat. Pemerintah Daerah Provinsi memiliki tanggung jawab untuk menyelenggarakan 14 urusan sedangkan Pemerintah Kabupaten/ Kota menyelenggarakan 15 urusan sesuai dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Dari gambaran sebelumnya dapat disimpulkan kondisi pelayanan publik di Indonesia sangat memprihatinkan, sehingga seharusnya *stakeholder* yang dapat bertanggungjawab untuk memberikan pelayanan publik yang prima merasa termotivasi untuk memperbaikinya. Ditambah lagi perubahan lingkungan yang semakin dinamis, menuntut para birokrat lebih adaptif dan kompetitif. Langkah perbaikan itu dapat berawal dari banyak pertanyaan, seperti apakah seharusnya pelayanan publik itu dilakukan? Akan seperti apa bekerja sebagai pelayanan publik dimasa depan? Seberapa signifikan perbedaan administrasi publik di masa depan dengan dari hari ini? Keterampilan dan kepribadian seperti apa yang dicari dari seorang pegawai negeri yang memberikan pelayanan publik di masa depan? Bagaimana mereka akan memotivasi dan menginspirasi melalui kualitas, pengiriman, dan pengalaman dalam memberikan pelayanan publiknya? Semua pertanyaan ini sangat penting untuk kembali dipikirkan melalui berbagai asumsi dan pendekatan baru untuk bagaimana sebuah kebijakan harus bisa di rancang. Selain itu pegawai pemerintah sebagai pelayan publik dapat termotivasi untuk memberikan pelayanan publik yang lebih efektif, efisien dan berkelanjutan.

Perspektif Teoritik

New Public Service

Sebuah sumber teoritis penting untuk membahas pelayanan publik adalah paradigma *New Public Service (NPS)*, yang lebih menekankan pada *humanisme organisasi*. Selama tiga puluh tahun terakhir, teori administrasi publik telah bergabung dengan disiplin ilmu lain dalam menunjukkan pendekatan hirarkis tradisional pada organisasi sosial yang ketat dalam pandangan mereka tentang perilaku manusia, dan mereka telah bergabung dalam kritik birokrasi serta mencari alternatif pendekatan untuk manajemen dan organisasi. Secara kolektif, pendekatan ini telah berusaha mengurangi dominasi kekuasaan dan kontrol pada organisasi publik serta lebih memperhatikan kebutuhan dan keprihatinan konstituen internal dan eksternal.

New Public Service (NPS) yaitu suatu model pelayanan publik yang mengakui bahwa mereka berinteraksi dengan pemerintah tidak hanya sebagai pelanggan melainkan sebagai warga negara. Warga digambarkan sebagai pembawa hak dan kewajiban dalam konteks komunitas yang lebih luas sedangkan konsumen hanya berusaha mengoptimalkan manfaat yang ingin mereka peroleh masing-masing (Denhardt and Denhardt, 2007).

Kualitas pelayanan publik dapat terlihat dari:

1. Kenyamanan yang mudah mengakses serta tersedian bagi warga
2. Keamanan warga saat menggunakan pelayanan
3. Kehandalan pemerintah dalam melayani secara benar dan tepat waktu
4. Perhatian pribadi mengukur sejauh mana pelayan publik mampu memberikan informasi kepada masyarakat dan bekerja untuk membantu memenuhi kebutuhan mereka

5. Pendekatan pemecahan masalah yang mengukur sejauh mana pelayan publik memberikan informasi kepada masyarakat
6. Keadilan yang mengukur sejauh mana warga percaya terhadap layanan pemerintah dengan menyediakan pelayanan secara adil untuk semua
7. Tanggung jawab fiskal
8. Pengaruh *citizen* yang menilai sejauh mana warga merasa mempengaruhi kualitas pelayanan publik

Pada intinya pemerintah sebagai pelayan publik harus responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan warga negara. NPS berusaha mendorong semakin banyak orang untuk memenuhi tanggung jawab mereka sebagai warga negara.

The Triangle Competencies

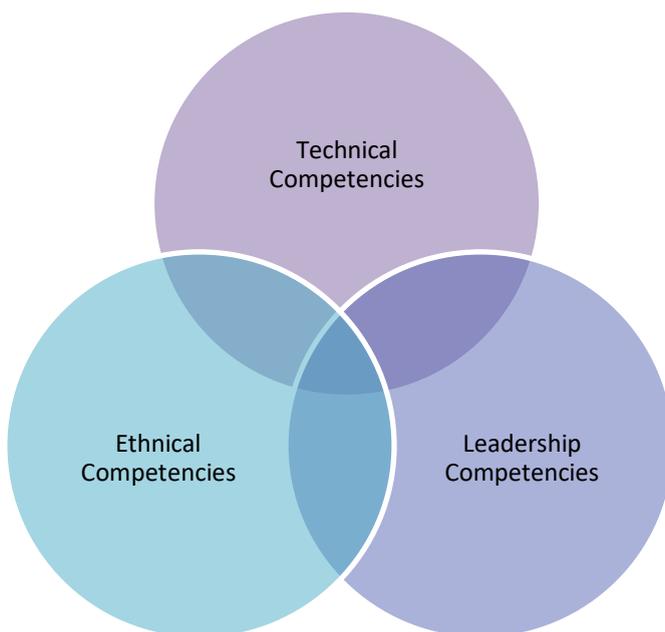
Sejalan dengan prinsip NPS, dalam bukunya James S. Bowman, Jonathan P. West, dan Marcia yang berjudul *Achieving Competencies in Public Service: The Professional Edge* pada salah satu pembahasannya tentang *Public Service Today: Complex, Contradictory, Competitive* menjelaskan pentingnya suatu kompetensi dalam konteks perubahan pelayanan publik, karakteristik yang kontras antara pelayanan publik yang lama dan baru, dan bagaimana peran pelayanan publik kontemporer. James S. Bowman, Jonathan P. West, dan Marcia menyatakan terdapat tiga kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang pelayan publik, diantaranya yaitu kompetensi teknis, kompetensi etnis dan kompetensi kepemimpinan yang dapat menciptakan pelayan publik yang memiliki profesionalitas. Lingkungan internal dan eksternal yang semakin dinamis membuat kebutuhan akan proses dalam mendapatkan pelayan publik yang profesional dalam teknis, memiliki kompetensi etnis dan kepemimpinan untuk memenuhi tantangan pemerintahan

yang kompleks pada abad kedua puluh satu ini. Fokusnya adalah tentang mengapa keterampilan ini sangat penting dalam lingkungan yang bergejolak saat ini (Bowman, West, Beck. 2010).

DC Mc Clelland (1973) mengembangkan gagasan bahwa keterampilan dan kualitas pribadi akan menjadi indikator yang lebih baik dari kinerja pekerjaan walaupun memiliki kecerdasan standar. Puluhan organisasi sekarang menawarkan “*Competency Modeling*”, di mana pegawai dengan pimpinan mengembangkan bersama seperangkat kompetensi sebagai panduan untuk perekrutan dan pengembangan pegawai yang bertujuan untuk memberikan organisasi suatu iklim kompetitif dalam kinerja dan produktivitasnya.

Pelayanan publik saat ini menuntut keterampilan yang membentuk tiga kompetensi komprehensif: Teknis, Etnis, dan Kepemimpinan. komponen penting yang perlu dikuasai salah satunya adalah terciptanya profesionalitas.

Gambar 7.3. *The Triangle Competencies*



1. *Technical Competencies*
 - *Specialized knowledge*
 - *Legal knowledge*
 - *Program management*
 - *Strategic management*
 - *Resource management*
2. *Ethnical Competencies*
 - *Values management*
 - *Moral reasoning*
 - *Individual morality*
 - *Organizational ethnics*
3. *Leadership Competencies*
 - *Assessment and goal setting*
 - *Hard and soft management skill*
 - *Management style*
 - *Political and negotiation skills*
 - *Evaluation*

Future of Government

Pemerintah sebagai pelayan publik menghadapi tantangan masa depan yang penuh ketidakpastian. Tantangannya adalah untuk menyesuaikan diri dengan kondisi ketidakpastian ini dengan “*doing more for less*” dan fokus pada kebutuhan dan keinginan warga negara. Pemerintah dituntut untuk beradaptasi dengan perubahan untuk memenuhi kebutuhan warga negara, seperti layaknya organisme hidup. Pemerintah dan para pemimpin di sektor publik memiliki peran penting dalam perubahan ini. Untuk mampu beradaptasi dengan ketidakpastian lingkungan baik internal maupun eksternal, berawal dari visi dan misi organisasi yang harus jelas sesuai yang didefinisikan oleh pemimpin negara

melalui berbagai harapan dan keinginan *stakeholder* baik internal maupun eksternal, yang dirumuskan dalam tabel berikut:

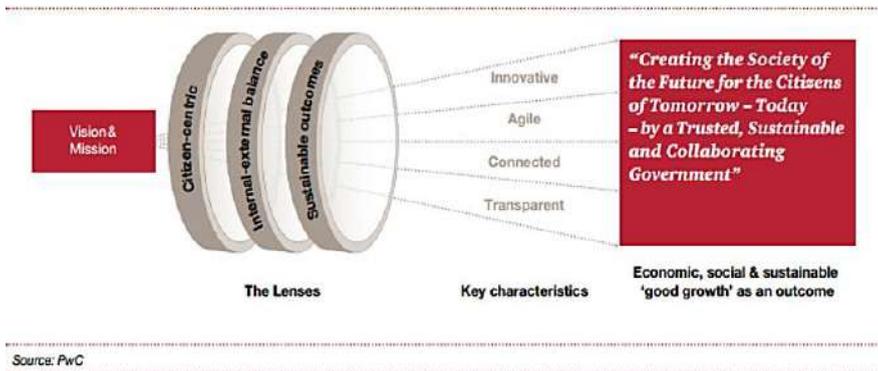
Tabel 7.1. Perubahan Peran Pemerintah dan Warga Negara

Figure 1: Bridging from now to the future

From...	To...
Citizen under control	Citizen in control
Governing for citizens	Governing with citizens
Organisation silos	Organisation networks
Public sector organisations as big, all-in-one giants	Public sector organisations as small, flexible, purpose-driven entities
Government as service provider	Government as service facilitator/ broker/ commissioner
Government owning inputs and processes	Governments and citizens owning outcomes
Measuring outputs	Measuring outcomes
Forced cooperation based on enforcement	Mutual collaboration based on trust
Trust in the 'strong leader'	Trust in each other, the 'servant leader'

sumber: www.psrc.pwc.com, 2016

Gambar 7.4. Projection and Creating Future of Government



Pemerintah sebagai pemberi layanan melalui pemimpinnya harus memiliki visi dan misi yang jelas yang didukung oleh perangkat organisasi dengan *design* dan cara organisasi bekerja dengan baik. Selain itu, dibutuhkan juga kemampuan organisasi sebagai panduan

pemerintah dalam memberikan pelayanan publik diantaranya *Citizen Centric*, *Internal-Eksternal Balance* dan *Sustainable Outcome*. Pada dasarnya terdapat empat karakteristik utama yang saling memperkuat dan berpengaruh dalam cara bertindak dan berperilaku, seorang pelayanan publik dituntut untuk *Innovative*, *Agile*, *Connected* dan *Transparent*. Apabila ketiga kemampuan itu mampu diimplementasikan dengan penuh komitmen maka akan tercapai tujuan melalui visi misi secara efektif dan efisien.

Kemajuan global yang pesat dalam berbagai bidang telah membentuk harapan baru dari warga negara dalam menuntut haknya untuk mendapatkan pelayanan publik. Untuk itu birokrat sebagai pelayan publik dituntut untuk merevitalisasi cara mereka memberikan pelayanan publik. Pelayanan publik diharapkan untuk dapat memberikan dampak perubahan ke arah perbaikan bagi setiap warga negara, sehingga penting bagi pemerintah untuk melakukan langkah perkembangan yang revolusioner. Karena setiap pelayanan publik yang efektif dan efisien adalah kunci dari pembangunan yang mampu memberikan kesempatan dan harapan untuk masa depan dengan memenuhi kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, perumahan yang layak, pekerjaan yang bermartabat, akses pelayanan kesehatan yang baik dan memperoleh pelayanan pendidikan yang baik pula.

Menjawab pertanyaan bagaimana sebaiknya pelayanan publik itu dilakukan dimasa depan yaitu dengan gerakan reformasi pelayanan publik yang mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan yang terjadi, baik lingkungan internal maupun eksternal. Saat ini, berbagai reformasi dalam pelayanan publiklah yang harus dilakukan untuk mengatasi buruknya kondisi pelayanan publik di Indonesia. Jika melihat kembali sejarah, pada saat pemerintahan Soeharto, yang memposisikan diri sebagai pengatur dan pengontrol

cara berpikir masyarakat dengan cara melarang berbagai sarana informasi publik, baik itu buku, majalah, seminar, dan pentas seni apabila isinya bertolak belakang dengan perspektif pemerintah yang dipimpin pada rezimnya ini erat kaitannya dengan paradigma peran pemerintah.

Dilihat dari peran pemerintah dalam melaksanakan kebijakan publik terdapat tiga paradigma sesuai dengan besar kecilnya peranan pemerintah dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan publik. *Pertama*, paradigma negara kuat atau negara otonom di mana kekuatan sosial politik termasuk kekuatan pasar. kecil hubungannya dalam mempengaruhi kebijakan publik maupun dalam pelaksanaannya. *Kedua*, paradigma deregulasi setengah hati, dimana pemerintah memilih sektor tertentu untuk dideregulasi yang pertimbangan utamanya bukan pencapaian efisiensi pelayanan publik, tetapi keamanan bisnis antara pejabat negara dan pengusaha besar. *Ketiga*, paradigma reformasi pelayanan publik, yang mengkaji ulang peran pemerintah dan mendefinisikan kembali sesuai dengan konteksnya, peranan pasar dan masyarakat yang semakin besar dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik (Sinambela, 2008).

Seharusnya paradigma reformasi pelayanan publiklah yang dipilih dan dilakukan pemerintah jika ingin memperbaiki krisis yang terjadi di berbagai bidang seperti yang telah digambarkan sebelumnya. Dalam implementasinya dibutuhkan komitmen yang kuat dari semua pihak demi tercapainya tujuan bersama. Sebenarnya reformasi pelayanan publik di Indonesia sudah berjalan meskipun penerapannya masih jauh dari konsep yang ada dan harapan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat harus terus mengalami pembaharuan, dari sisi paradigma maupun format pelayanan yang

disesuaikan dengan tuntutan masyarakat dan perubahan yang terjadi di dalam pemerintah itu sendiri sebagai penyelenggaranya.

Namun faktanya pembaharuan tersebut belum memuaskan. Padahal Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Selama hidupnya manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan sesuai dengan *life cycle theory of leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun (Rusli, 2004).

Selain paradigma reformasi pelayanan publik, yang berkontribusi besar dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat adalah pelayan publik itu sendiri. Negara sebagai organisasi terbesar yang dijalankan oleh pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat sangat berperan dalam memberi pelayanan. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat melalui alat yang berupa sistem birokrasi. Yang terjadi saat ini di Indonesia birokrasi sebagai alat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat telah mengalami kerusakan. Masalah-masalah yang muncul dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat belakangan ini merupakan bukti nyata dari kondisi birokratnya. Birokrat sebagai penyelenggara sistem administrasi dan segala sub sistemnya akan membawa pengaruh dalam pelaksanaan tugas negara dalam pelayanan publik dalam pemenuhan hak-hak sipil warganya. Kelemahan dalam birokrasi umumnya berkisar pada empat hal yaitu standar efisiensi fungsional, penekanan rasionalitas, impersonalitas, dan hierarki yang berlebihan, penyelewengan tujuan, dan pita merah (“*red tape*”) (Ali Mufiz,1986).

Birokrat sebagai pelayan publik harus memiliki kompetensi yang mumpuni untuk memberikan pelayanan. Kompetensi tersebut diantaranya, kompetensi teknis, kompetensi etnis dan kompetensi kepemimpinan. Istilah kompetensi digunakan dalam berbagai cara dalam setiap literatur. Beberapa pemahaman itu bukan berarti keterampilan/kemampuan khusus untuk melakukan tugas berat yang menghasilkan *outcome* tertentu bahwa seseorang telah belajar atau telah mencapainya, literatur lainnya menambahkan bahwa kompetensi berkaitan dengan sifat-sifat pribadi atau atribut individu yang baik, *inherent* atau tertanam, seperti karakteristik kepribadian dan keterampilan. Perbedaan ini mirip dengan "*hard*" dan "*soft*" dalam keterampilan manajemen: *hard skill* melibatkan kemampuan untuk mencapai tujuan organisasi yang melibatkan sistem teknis, keuangan, atau hasil lain yang terkait dan *soft skill* melibatkan proses interaksi interpersonal yang memotivasi dan kompleksitas yang dihadapi oleh pegawai dalam membuat keputusan yang terbaik untuk organisasinya.

Sebagai negara berkembang, Indonesia tentu tidak terlepas dari harapan yang sama untuk membuat pelayanan publik lebih adaptif untuk memenuhi kebutuhan warga negaranya di masa depan dengan berbagai perubahan yang terjadi. Perubahan itu diantaranya masyarakat mengalami pergeseran demografi yang signifikan, tuntutan berbeda atas setiap pelayanan dan bagaimana memberikan pelayanan publik tersebut, dampak urbanisasi yang besar akibat ketidakmerataan lowongan pekerjaan, bagaimana warga negara yang semakin melek teknologi digital dapat diorganisir dan berhubungan dengan pelayanan publik. Hal ini yang membuat warga negara semakin menuntut kemampuan pemerintah sebagai pelayanan publik untuk dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan sesuai yang diharapkan.

Tidak menutup kemungkinan di banyak negara yang sedang berkembang juga untuk dapat memenuhi harapan warga negara, pemerintah mulai melakukan kolaborasi dengan berbagai sektor. Lingkungan yang semakin kompleks memaksa pemerintah yang memberikan pelayanan publik untuk bekerja di luar batas-batas struktur organisasi tradisional dan mulai melakukan inovasi baru. Hal ini bertujuan untuk mengatasi ketidakpastian lingkungan dengan melakukan pendekatan yang fleksibel dalam perencanaan maupun implementasi pelayanan.

Selain kolaborasi, menerapkan sistem yang adaptif dalam pelayanan publik juga sangat penting untuk melihat peluang dan tantangan di masa depan dengan visioner yang dibarengi dengan komitmen dari seluruh *stakeholder* pelayanan publik yang memiliki keselarasan visi. Selain itu, teknologi juga memegang peran penting untuk membantu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Inovasi teknologi yang cepat dan dapat diadaptasi oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta sebagai pilar *good governance* membuat pelayanan publik lebih berkualitas dan dapat terintegrasi melalui aplikasi digital yang baru dalam menganalisis kebijakan dan mendesain kebijakan untuk transformasi pelayanan publik yang diberikan.

Pemerintah sebagai pemberi layanan melalui pemimpinnya harus memiliki visi dan misi yang jelas yang didukung oleh perangkat organisasi dengan *design* dan cara organisasi bekerja dengan baik. Selain itu, dibutuhkan juga kemampuan organisasi sebagai panduan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik diantaranya *Citizen Centric*, *Internal-Eksternal Balance* dan *Sustainable Outcome*. *Citizen Centricity* dapat dilalaukan oleh pemerintah dengan cara selalu mengutamakan kebutuhan dan keinginan warga negara diantaranya melalui pertemuan-pertemuan warga negara dengan

pemangku kepentingan dengan efektif, efisien dan tepat waktu. *Internal-Eksternal Balance* dapat dilakukan dengan cara memastikan keseimbangan yang tepat dalam mengelola efisiensi organisasi baik secara internal maupun eksternal untuk memberikan berkontribusi bagi perkembangan organisasi ke arah perbaikan. Dan *Sustainable Outcome* yaitu dengan cara pemerintah membuat strategi pengelolaan aset-aset publik jangka panjang dalam berbagai aspek penting diantaranya: sosial, lingkungan, budaya, intelektual, infrastruktur, ICT dan partisipasi warga terhadap politik.

Pada dasarnya terdapat empat karakteristik utama yang saling memperkuat dan berpengaruh dalam cara bertindak dan berperilaku, seorang pelayanan publik dituntut untuk *Innovative, Agile, Connected* dan *Transparent*. Karakter *Innovative* perlu dimiliki pelayan publik untuk merealisasikan ide dan model pelayanan publik yang mempercepat dampak dari pelayanan publik itu sendiri. Karakter *Agile* harus dimiliki oleh pelayan publik untuk dapat mengantisipasi situasi secara responsif dan mampu beradaptasi secara optimal untuk berbagai tantangan yang tak terduga dengan cara yang cepat dan biaya yang wajar dalam tujuan jangka pendek tanpa mengorbankan tujuan jangka panjang. Apabila ketiga kemampuan itu mampu diimplementasikan dengan penuh komitmen maka akan tercapai tujuan melalui visi misi secara efektif dan efisien. Karakter *Connected* menuntut untuk dilakukannya kolaborasi lintas sektor melalui berbagai cara diantaranya dengan kemitraan antara lintas lembaga, maupun lintas sektor, dan yang tidak kalah penting adalah karakter *Transparan* dimana pemerintah harus benar-benar bertanggung jawab atas tindakan dan hasil yang dicapai untuk meningkatkan kepercayaan publik pada pemerintah. Sehingga pada akhirnya, pemerintah dapat bertindak dan berperilaku dengan didukung oleh kemampuan manajemennya untuk

menyalurkan sumber daya secara efektif dan efisien untuk mencapai visi dan misinya.

Dari sini kita melihat Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari pemerintah, meskipun tuntutan dari masyarakat sering kali tidak sesuai dengan harapan karena pelayanan publik yang terjadi selama ini dalam pandangan masyarakat, masih berbelit-belit, lambat, mahal dan melelahkan. Hal ini terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Oleh karena itu diperlukan reformasi pelayanan publik agar konsep siapa pelayan dan yang dilayani sebenarnya dapat sesuai dengan pengertian yang sesungguhnya.

Selain itu birokrat sebagai pelayan publik harus memiliki kompetensi yang mumpuni untuk memberikan pelayanan. Kompetensi tersebut diantaranya, kompetensi teknis, kompetensi etnis dan kompetensi kepemimpinan yang dapat menciptakan pelayan publik yang memiliki profesionalitas sehingga mampu beradaptasi dengan lingkungan internal dan eksternal yang semakin dinamis. Kompetensi teknis pegawai negeri membantu membuat keputusan yang benar, kompetensi etnis menuntun mereka untuk membuat keputusan yang baik. Kepemimpinan diperlukan untuk memaksa orang lain untuk melakukan hal yang sama dengan memanfaatkan energi dari penyedia layanan dan mendalangi upaya mereka untuk memajukan kepentingan umum. Masyarakat akan dilayani dengan baik oleh pegawai negeri yang memiliki tiga kompetensi ini.

Namun, memiliki kompetensi yang tepat saja tidak cukup menunjang terselenggaranya pelayanan publik yang baik. Visi dan misi yang jelas, *design* perangkat organisasi dan cara organisasi bekerja sebagai panduan pelayanan publik yang *Citizen Centric*, *Internal-Eksternal Balance* dan *Sustainable Outcome* juga berkontribusi

penting. Empat karakteristik utama yang saling memperkuat dan berpengaruh dalam cara bertindak dan berperilaku seorang pelayanan publik untuk *Innovative, Agile, Connected, Transparent* dan komitmen untuk membuat perubahan ke arah perbaikan dalam kehidupan bernegara juga membantu menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, dan menunjukkan ketulusan dalam melayani masyarakat. Antropolog Margaret Mead mengatakan: "*tidak pernah meragukan bahwa sekelompok kecil orang berkomitmen dapat mengubah dunia*". Pada intinya menganggap bahwa kompetensi dan komitmen sama pentingnya demi memberikan pelayanan publik terbaik bagi masyarakat sehingga tercapainya tujuan bernegara dengan efektif dan efisien.

Daftar Pustaka

- Abimata. 2009. *Penanganan Bank Gagal Oleh Lembaga Penjamin Simpanan*.
<https://abimata.wordpress.com/2009/10/19/penanganan-bank-gagal-oleh-lembaga-penjamin-simpanan/> (diakses pada 4 Mei 2018).
- Domai, Tjahjanulin. 2010. *Manajemen Keuangan Publik*. Malang: UB Press.
- Bowman, James S., West, Jonathan P., Beck, Marcia A. 2010. *Achieving Competencies in Public Service: The Professional Edge*. New York: Routledge
- Denhardt, R.B., Denhardt, J.V., 2007: *The New Public Service: Serving, Not Steering*. England: M.E Sharpe
- Omdusman Republik Indonesia. 2015. *Ringkasan Hasil Penelitian Kepatuhan ORI 2015*. <http://www.ombudsman.go.id>. Diakses pada Tanggal 27 Juli 2016
- Prasojo, Eko. 2008. *Menggagas Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Aliansi Jurnalis Independen (AJI)
- Rusli, Budiman. 2004. *Pelayanan Publik di Era Reformasi*. www.pikiran-rakyat.com. Diakses pada tanggal 27 Juli 2015
- Sinambela, Lijan Poltak. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta : PT Bumi Aksara
- The Future of Government. 2013. www.psrc.pwc.com. Diakses pada tanggal 25 Juli 2016
- UNDP Global Centre for Public Service Excellence. 2015. *Work in the Public Service of the Future*. Singapore
- Edelman Trust Barometer Global Report. 2016. www.slideshare.net. Diakses pada tanggal 25 Juli 2016.

- W. Richard Scott. 1981. *Organization, Rational, Natural and Open systems*, Prentice Hall, New Jersey.
- Eugene Haas and Thomas E. Drabek, 1973, *Complex Organizations, a Sociological Perspektif*, The Macmillan Co., New York.
- Miftah Thoha. 1992. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Radjawali, Jakarta.
- Miftah Thoha. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, Kencana Prenada, Jakarta.
- Brookes, Stephen, Grint, Keith. 2010. *The New Public Leadership Challenge*. Palgrave Macmillan.
- Fardaniah Abdul Aziz, dkk. 2012. "Leadership Practices in Public Sector in Selected Countries: An Integrative Literature Review". *Journal of Management Policy and Practice* vol. 13(1).
- Irawanto, Dodi W, Ramsey, Phil L, Tweed, David C. 2012. "Exploring paternalistic leadership and its application to the Indonesian public sector". *The International Journal of Leadership in Public Services* Vol. 8 No. 1.
- Lilly, Lemay. 2009. "The Practice of Collective and Strategic Leadership in the Public Sector". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 14(1),
- Lunenburg, Fred C. 2011. "Leadership versus Management: A Key Distinction—At Least in Theory". *International Journal of Management, Business, And Administration* Volume 14, Number 1.
- Nayeemul Islam, Khandaker. 2010. "Good Governance and Bureaucratic Leadership: Can 'Builders and Titans' Approach be Applicable in Public Agency Leadership? A Case of Bureaucracy in Bangladesh". *Series IV, Volume 1, No. 1, Fall*.

- Van Wart, Montgomery. 2003. "Public-Sector Leadership Theory: An Assessment". *Public Administration Review* • March/April 2003, Vol. 63, No. 2
- Winkler, Ingo. 2010. *Contemporary Leadership Theories: Enhancing the Understanding of the Complexity, Subjectivity and Dynamic of Leadership*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Profil Penulis



Dr. Willy Tri Hardianto, S.Sos., MM., M.AP, lahir di Malang Jawa Timur pada tahun 1980. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Administrasi Publik di Universitas Brawijaya (UB) Malang, Magister Manajemen (MM) juga di diperoleh di UB Malang. Magister Administrasi Publik (MAP) diperoleh dari Universitas Tribhuwana Tungadewi (UNITRI) Malang. Gelar Doktor diperoleh dari UB Malang. Hingga saat ini tercatat sebagai pengajar di Universitas Tribhuwana Tungadewi (UNITRI) Malang pada Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Selain itu Penulis juga mengajar di Pascasarjana Universitas Tribhuwana Tungadewi pada Program Studi Magister Administrasi Publik. Pernah menjabat sebagai Dekan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Unitri, dan sekarang menjabat sebagai Dekan Fakultas Ekonomi Unitri. Selain sebagai Dosen, Ia juga aktif menjadi pembicara forum-forum ilmiah dan banyak terlibat dalam kegiatan *research* tentang pelayanan publik.



Abd. Rohman, S.Sos., M.AP, lahir di Desa Pacangga'an Pangarengan Sampang Jawa Timur merupakan Dosen pada Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tungadewi Malang. Menyelesaikan Pendidikan Dasar di SDN I Pacangga'an, sekolah menengah pertama pada MTs. Nurul Huda al-Maroniyah Pangarengan, dan sekolah menengah atas di MA. al-Mas'udiyah Pramian Sreseh Sampang. Gelar sarjana dan magisternya

diperoleh dari Universitas tempat ia mengajar saat ini. Selain aktif menulis buku, ia juga aktif menulis artikel di media massa, menjadi editor buku, menjadi pembicara forum ilmiah dan terlibat di banyak organisasi kemasyarakatan maupun organisasi keprofesian. Selain sebagai Dosen dan Penulis, ia juga aktif terlibat dalam banyak kegiatan *research* tentang dinamika politik dan pembangunan, kebijakan publik, dan pelayanan publik.

PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK



Administrasi merupakan suatu istilah yang bersifat generik, yang mencakup semua bidang kehidupan. Pandangan tentang batasan administrasi pada umumnya mengarah pada dua kategori, pertama berfokus pada lembaga eksekutif dan kedua berfokus pada semua cabang pemerintahan dan hal-hal yang berkaitan dengan publik.

Locus administrasi publik terletak pada bagaimana pemerintah mengutamakan kepentingan publik dan membuat kebijakan terhadap permasalahan yang ada. Sementara fokus administrasi publik adalah kegiatan pemerintah yang mampu menerapkan kebijaksanaan dan program-program untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Buku ini memberikan gambaran dan pengetahuan tentang Ilmu Administrasi Publik yang disusun secara lugas dan ditulis dengan bahasa yang sederhana. Buku yang diberi judul "Pengantar Ilmu Administrasi Publik" ini merupakan kombinasi pengetahuan, pemikiran penulis sebagai dosen dan pengalaman penulis terlibat dalam praktik-praktik administrasi secara tidak langsung di lapangan.



Penerbit Forind
Jl. Raya Tlogomas V No. 24
Tlogomas Malang 65141
Telp. 081233992973
Email : forind_publishing@yahoo.com

