



ADMINISTRASI PUBLIK

Penulis :

Zul Fadli, Humairah Almahdali, Asri Kunda,
Ahmad Farouq Mulku Zahari, Anis Ribcalia Septiana,
Ummu Kalsum, Ahmad Rosandi Sakir,
Maryam Salampessy, Afdhal,
Mardiana, Ismiasih



ISBN 978-623-8004-27-0



9 786238 004270

ADMINISTRASI PUBLIK

**ZUL FADLI
HUMAIRAH ALMAHDALI
ASRI KUNDA
AHMAD FAROUQ MULKU ZAHARI
ANIS RIBCALIA SEPTIANA
UMMU KALSUM
AHMAD ROSANDI SAKIR
MARYAM SALAMPESSY
AFDHAL
MARDIANA
ISMIA SIH**



PT GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI

ADMINISTRASI PUBLIK

Penulis:

Zul Fadli
Humairah Almahdali
Asri Kunda
Ahmad Farouq Mulku Zahari
Anis Ribcalia Septiana
Ummu Kalsum
Ahmad Rosandi Sakir
Maryam Salampessy
Afdhal
Mardiana
Ismiasih

ISBN: 978-623-8004-27-0

Editor:

Ariyanto, M.Pd.
Diana Purnama Sari, SE.

Penyunting: Yuliatr Novita, M. Hum.

Desain Sampul Dan Tata Letak: Handri Maika Saputra, S.ST

Anggota IKAPI No. 033/SBA/2022

Penerbit: PT GLOBAL EKSEKUTIF TEKNOLOGI

Redaksi: Jl. Pasir Sebelah No. 30 RT 002 RW 001
Kelurahan Pasie Nan Tigo Kecamatan Koto Tengah
Padang Sumatera Barat

website: www.globaleksekutifteknologi.co.id

email: globaleksekutifteknologi@gmail.com

Cetakan Pertama, September 2022

Hak cipta dilindungi undang-undang
dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk
dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

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

Penulis, September 2022

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	ii
BAB 1 PEMAHAMAN DAN PENGERTIAN TEORI	
ADMINISTRASI.....	1
1.1 Definisi Administrasi.....	1
1.2 Fungsi Administrasi	5
1.3 Tujuan Administrasi	6
1.4 Prinsip Administrasi.....	7
1.5 Ruang Lingkup Administrasi	10
BAB 2 ADMINISTRASI NEGARA/PUBLIK	14
2.1 Pendahuluan	14
2.2 Penegertian Administrasi Negara/ Administrasi Publik	15
2.2.1 Ruang Lingkup Administrasi Publik	17
2.2.2 Ciri-Ciri Administrasi Negara/Publik.....	19
2.2.3 Fungsi Administrasi Negara/Publik	20
2.3 Pentingnya Administrasi Publik.....	22
BAB 3 DIMENSI – DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK.....	26
3.1 Dimensi Kebijakan.....	26
3.2 Dimensi Manajemen.....	32
3.3 Dimensi Organisasi	38
3.4 Dimensi Etika.....	45
3.5 Dimensi Lingkungan	49
3.6 Dimensi Kinerja.....	54
BAB 4 PERGESERAN TEORI ADMINISTRASI NEGARA	63
4.1 Pendahuluan	63
4.2. Paradigma Administrasi Negara	64
4.3. Administrasi Negara dari <i>Old Public Administration</i> Ke <i>Good Governance</i>	71
4.4 Kesimpulan	78

BAB 5 TEORI GOVERNANCE.....	80
5.1 Pendahuluan	80
5.2 Tinjauan Konsep <i>Governance</i>	82
5.2.1 <i>Neoliberal Models of Governance</i>	83
5.2.2 <i>Good Governance</i>	85
5.3 Dimensi dan Indikator Pengukuran <i>Governance</i>	88
5.4 Tipe <i>Governance</i>	93
BAB 6 TEORI KEAGENAN (AGENCY THEORY).....	99
6.1 Pendahuluan	99
6.2 Sejarah Teori Keagenan.....	100
BAB 7 TEORI DELIBERASI.....	119
7.1 Konsep Deliberasi	119
7.3 Ruang Publik.....	126
7.4 Mengusung Kepemimpinan Deliberatif	128
7.5 Demokrasi Deliberatif dalam Pembentukan Undang Undang.....	130
7.5 Diskursus Demokrasi Deliberatif Di Indonesia.....	131
BAB 8 TEORI CITIZEN CHARTER.....	136
8.1 Pendahuluan	136
8.2 Mengenal Teori Citizen charter.....	137
8.3 Objektivitas dan Tujuan Citizen Charter	139
8.4 Manfaat Penerapannya Citizen charter	141
8.5 Mengapa Citizen charter diperlukan.....	142
8.6 Sendi Pelayanan Publik dalam Citizen charter.....	145
8.7 Faktor Penghambat Penyelenggaraan Citizen charter....	147
BAB 9 TEORI POSTMODERN	153
9.1 Pendahuluan	153
9.2 Definisi dan Sejarah Postmodern.....	153
9.3 Akar Teori dan Turunannya	160
9.4 Filsuf yang Mempengaruhi	162
9.4.1 Jacques Derrida.....	163
9.4.2 Michel Foucault.....	166

9.4.3 Jean-François Lyotard.....	169
9.4.4 Jean Baudrillard.....	171
9.5 Kritik terhadap Postmodernisme.....	172
BAB 10 TEORI <i>HUMAN DEVELOPMENT</i>.....	178
10.1 Pendahuluan.....	178
10.2 Tinjauan Konsep <i>Human Development</i>	181
10.3 Dimensi <i>Human Development</i>	186
10.4 Indikator Indeks Pembangunan Manusia.....	193
BAB 11 TEORI <i>CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY</i>.....	198
11.1 Pendahuluan.....	198
11.2 Konsep CSR.....	200
11.3. Manfaat CSR.....	205
11.4. Implementasi CSR.....	209
BIODATA PENULIS	

BAB 1

PEMAHAMAN DAN PENGERTIAN TEORI ADMINISTRASI

Oleh Zul Fadli

1.1 Definisi Administrasi

"Administrasi" merupakan sebuah kata yang sering kita jumpai dalam keseharian kita. Walaupun kata ini sering dijumpai dan juga digunakan dalam keseharian kita, akan tetapi masih banyak yang tidak mengerti apa yang sebenarnya dimaksud dengan kata "Administrasi" itu sendiri.

Secara etimologi, "Administrasi" merupakan sebuah kata yang berasal dari Bahasa Latin, merupakan gabungan dari kata "*ad*" dan "*ministrate*" yang dalam Bahasa Indonesia diartikan sebagai melayani atau memenuhi. Pendapat Dunrise yang dikutip ulang oleh (Keban, 2008) menyatakan bahwa administrasi merupakan sebuah perintah atau arahan, sebuah proses implementasi, proses penciptaan segala prinsip kebijakan publik, proses analisa dan mempresentasikan keputusan, sebagai pekerjaan individu atau kelompok yang menciptakan barang dan jasa publik, serta sebagai ruang bidang profesi kerja akademik dan teoritik.

Dalam buku Pengantar Administrasi, (Dewi, 2011) menyatakan bahwa administrasi memiliki definisi yaitu sebagai pekerjaan tulis menulis atau ketatausahaan atau kesekretariatan, yaitu meliputi kegiatan menerima, mencatat, menghimpun, mengolah, mengadakan, mengirim, menyimpan, dan sebagainya. Selain itu, administrasi dapat dirincikan sebagai proses kerja sama secara menyeluruh antara dua orang

atau lebih yang berdasarkan pada sistem rasionalisme tertentu agar tujuan yang telah ditentukan sebelumnya bisa tercapai. (Siagian, 2012)

Kemudian, menurut (Gie, 2009) dalam bukunya Administrasi Perkantoran Modern mengatakan bahwa administrasi memiliki pengertian dalam arti luas, yaitu merupakan proses kerjasama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuannya. Sehingga dapat ditarik kesimpulan, secara garis besar, administrasi merupakan suatu kegiatan dimana di dalamnya terjadi proses kerja sama secara menyeluruh antara dua orang atau agar tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai secara efisien dan efektif. Kegiatan ini dapat berupa menerima, mencatat, menghimpun, mengolah, mengadakan, mengirim dan menyimpan sebuah berkas atau dokumen.

Teori administrasi dijelaskan atas dasar segala upaya untuk mengartikan fungsi umum yang dilakukan oleh para pemimpin serta segala dasar-dasar yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Henry Fayol (1841-1925) adalah ahli yang menggunakan pendekatan atas manajemen administrasi, dimana ini merupakan suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terendah.

Fayol mencetuskan tiga ide besar bagi administrasi dan manajemen yaitu :

- 1) Aktivitas organisasi
- 2) Fungsi atau tugas pimpinan
- 3) Prinsip-prinsip administrasi atau manajemen.

Menurut (Robbins, 1994), Teori Administrasi meliputi beberapa teori, diantaranya:

- a. Teori Pengambilan Keputusan.
Dalam proses pengambilan keputusan, para ahli menyarankan menggunakan model stimulasi, model statistik, model informasi, serta model optimasi. Selain itu, teori ini dapat juga digunakan atas segala pengetahuan yang berasal dari linear *programming*, *critical path scheduling*, *inventory models*, *site location models*, serta sebagai bentuk dari *resource allocation models*.
- b. Teori Hubungan Manusia.
Teori yang dicetuskan oleh Elton Mayo ini merupakan pengembangan teori yang berdasarkan pada penemuannya selama memimpin sebuah proyek. Elton Mayo telah menguji hubungan antara produktifitas dengan lingkungan fisik. Elton Mayo secara garis besar menyimpulkan bahwa segala norma-norma sosial, justru merupakan faktor kunci dalam perilaku kerja individual. Sehingga, rangsangan melalui kenaikan gaji tidak serta merta memacu pekerja untuk bekerja lebih bersikap produktif.
- c. Teori Sistem.
Pada teori ini, organisasi disimpulkan sebagai sebuah sistem yang memperlihatkan karakteristiknya dalam proses penerimaan input, mengolah dan menghasilkan output.
- d. Teori Perilaku.
Pada teori ini dimaksudkan untuk mengintegrasikan segala ilmu pengetahuan tentang anggota organisasi, struktur dan prosesnya. Teori ini dapat memahami bagaimana pentingnya faktor perilaku manusia sebagai alat utama dalam proses pencapaian sebuah tujuan.
- e. Teori Kontigensi.

Sebelumnya, agar pengembangan organisasi yang dirancang secara optimal dapat mengadaptasi teknologi dan lingkungan, maka kehadiran teori ini sangat dibutuhkan. Teori ini diperkenalkan dengan tujuan untuk mencari segala karakteristik umum yang melekat pada situasi khusus.

(Morrow, 1975) menjelaskan bahwa di dalam Teori Administrasi terdapat beberapa teori pendukung, yang diantaranya sebagai berikut:

- a. Teori Instrumental, merupakan teori dengan tujuan untuk melakukan proses konseptualisasi mengenai segala cara dalam upaya memperbaiki teknik manajemen, sehingga sasaran kebijakan dapat dibuat secara lebih realistis. Teori ini menjadi jawaban bahwa ada alat, teknik, cara, dan peluang untuk melaksanakan nilai-nilai yang telah ditentukan.
- b. Teori Deskriptif, merupakan teori yang didalamnya terdapat penggambaran situasi atau keadaan nyata dalam sebuah organisasi dan memberikan penjelasan tentang faktor apa saja yang mendorong individu dalam berperilaku.
- c. Teori Normatif, merupakan sebuah teori yang pada dasarnya mempersoalkan bagaimana sebuah peranan dalam birokrasi, di mana persoalan tersebut berkaitan dengan apakah peranan birokrasi dipandang di dalam pengembangan politik ataukah peranan birokrasi dimantapkan, diperluas atau dibatasi.
- d. Teori Perspektif, merupakan teori didalamnya terdapat penggambaran atas segala bentuk perubahan yang terjadi pada arah kebijakan publik, dengan mengeksploitasi keahlian birokrasi. Teori ini ditekankan untuk melakukan sebuah pembaharuan, melakukan

koreksi dan memperbaiki proses pemerintahan yang tidak sehat.

- e. Teori Asumtif, pusat perhatian dari teori ini tertuju pada segala bentuk usaha dalam perbaikan proses atau praktik administrasi. Sehingga dalam pencapaian tujuan tersebut, teori asumtif ini berusaha memahami bagaimana hakikat manusiawi yang terjadi pada lingkungan birokratis.

1.2 Fungsi Administrasi

Berdasarkan definisi administrasi menurut para ahli seperti yang dijelaskan sebelumnya, maka administrasi merupakan sebuah pekerjaan yang memiliki fungsi atau peran yang sangat penting. Berikut adalah beberapa fungsi administrasi yang perlu diketahui:

1. *Planning*

Fungsi pertama dalam administrasi adalah perencanaan (*planning*). Maksud dari proses perencanaan ini adalah sebelum memulai sebuah tindakan harus ada perencanaan terlebih dahulu yang dilakukan. Pencapaian sebuah tujuan tidak akan berjalan dengan baik dan sukses jika tidak diawali dengan proses perencanaan.

2. *Organizing*

Fungsi selanjutnya adalah *organizing* atau pengorganisasian. Fungsi ini berfungsi sebagai alat penyusun sehingga korelasi kerja antara satu pihak dengan pihak lainnya dapat terwujud melalui proses ini.

3. *Reporting*

Fungsi yang ketiga dari administrasi adalah *reporting* atau pelaporan. Pada proses pelaporan ini, akan menghasilkan output yang di dalamnya terdapat

laporan perkembangan serta segala hasil dari kegiatan melalui beberapa keterangan, baik dalam bentuk lisan maupun tulisan. Sehingga kegunaan dari fungsi ini adalah terciptanya sebuah laporan kegiatan yang diterima oleh pihak yang membutuhkan, sehingga dapat mengetahui dan mempunyai gambaran informasi atas pelaksanaan tugas yang sudah dikerjakan.

4. *Budgeting*

Adapun fungsi yang terakhir adalah *budgeting* atau penganggaran. Fungsi ini juga dapat masuk dalam ranah keuangan, dimana jika dilihat berdasarkan fungsi administrasi keuangan ini merupakan cara mengelola atau mengatur segala perencanaan tentang anggaran atau keuangan yang digunakan. Sehingga penganggaran menjadi satu bagian yang tidak terpisahkan dari fungsi administrasi, khususnya administrasi keuangan.

1.3 Tujuan Administrasi

Tujuan administrasi terbagi atas dua, yaitu:

1. Tujuan Jangka Panjang

Tujuan ini lebih mengarah kepada organisasi itu sendiri, sehingga dapat diartikan bahwa terdapat pola administrasi yang dikhususkan untuk mencapai target dari organisasi tersebut. Tujuan jangka panjang dibuat oleh para pemilik perusahaan atau organisasi, dimana tujuan tersebut harus bersifat:

- a. Ideal
- b. Administrasi sifatnya umum
- c. Aktualisasi tidak terbatas

2. Tujuan Jangka Pendek

Tujuan jangka pendek dari administrasi bersifat lebih kecil dan mengerucut, biasanya dibuat oleh semua sub-sub divisi/bagian dari perusahaan/organisasi untuk

kebijakan divisi/bagiannya. Tujuan jangka pendek ini bersifat:

- a. Spesifik secara rinci
- b. Ruang lingkup kecil
- c. Aktualisasinya terbatas

1.4 Prinsip Administrasi

Dalam administrasi, Fayol mengemukakan prinsip-prinsip, yaitu:

a. **Pembagian Pekerjaan**

Dalam sebuah organisasi/perusahaan, manajer bertanggung jawab dalam pembagian pekerjaan kepada bawahannya. Hal ini dilakukan agar pencapaian tujuan organisasi/perusahaan bisa segera terealisasi. Pembagian pekerjaan secara merata dan menempatkan orang yang berkompeten di bidangnya akan berdampak positif bagi organisasi/perusahaan itu. Prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja menurut Adam Smith, spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.

b. **Wewenang**

Pimpinan puncak atau pimpinan teratas dalam organisasi/perusahaan harus memberikan wewenang kepada masing-masing manajer yang bertanggung jawab atas bagian-bagian dalam organisasi/perusahaan. Wewenang ini berfungsi sebagai kekuatan dalam memerintah bawahan. Seorang manajer harus memberikan perintah, sehingga kehadiran wewenang membuat para manajer akan melakukan dengan baik.

c. **Disiplin**

Prinsip selanjutnya adalah disiplin. Kedisiplinan mencerminkan pribadi yang bertanggung jawab. Prinsip ini bukan hanya untuk bawahan saja, melainkan untuk seluruh komponen dalam organisasi/perusahaan.

d. Kesatuan Komando

Di dalam organisasi/perusahaan, suara manajer berfungsi sebagai pusat perintah. Sehingga setiap bawahan harus mendengar dan menaati perintah atasan. Setiap perintah yang diterima oleh para pekerja, hanya berasal dari pemimpin yang berkuasa.

e. Kesatuan Arah

Ketika komando diberikan, maka arahnya hanya satu, yaitu untuk mencapai tujuan organisasi/perusahaan. Tidak terkecuali jika beberapa kelompok aktifitas dalam organisasi/perusahaan yang mempunyai tujuan yang sama, dapat diperintah oleh seorang manajer dengan menggunakan satu rencana saja.

f. Kepentingan Organisasi di Atas Kepentingan Pribadi

Segala pekerja yang berada di bawah naungan organisasi/perusahaan, harus mendahulukan kepentingan organisasi/perusahaan di atas kepentingan individu atau kelompok pekerja.

g. Pemberian Upah

Pemberian upah kepada pegawai atau pekerja harus tepat waktu dan sesuai dengan apa yang telah mereka kerjakan. Pemimpin harus memberikan upah atau gaji yang masuk akal dan tidak merugikan para pegawai/pekerja. Pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas sebagai balasan atas pelayanan mereka.

h. Pemusatan

Segala bentuk keputusan harus terpusat dan berasal dari pimpinan puncak atau pimpinan tertinggi.

- i. Pengendalian
Segala kegiatan yang dilakukan oleh pegawai atau bawahan, dikendalikan oleh manajer pada masing-masing bagian dalam organisasi atau perusahaan.
- j. Tata Tertib
Tatat tertib dibuat untuk mengatur perilaku pegawai atau pekerja. Sehingga pemberlakuan *punishment* menjadi hal yang wajar jika tata tertib ini dilanggar oleh pegawai atau pekerja.
- k. Keadilan
Di dalam organisasi/perusahaan tidak diperkenankan melakukan praktik pilih kasih. Semuanya harus transparan dan adil. Dalam hal ini, manajer harus lebih bersikap objektif dan menghilangkan penilaian secara subjektif.
- l. Stabilitas
Keseimbangan merupakan stabilitas yang paling utama dalam organisasi/perusahaan dalam segala hal, baik dari segi keuangan, kesehatan organisasi/perusahaan, pemberian *reward & punishment*, dan banyak hal lagi.
- m. Inisiatif
Tenaga kerja harus bisa memiliki inisiatif dalam partisipasinya untuk bersama mencapai tujuan organisasi/perusahaan.
- n. Rasa Persatuan
Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh, merupakan jargon yang sudah terkenal dan benar adanya. Setiap tenaga kerja dalam organisasi/perusahaan harus memiliki rasa persatuan yang solid dan tidak mudah diceraiberaikan oleh pihak manapun.

Sedangkan menurut Herbert Simon dalam (Pasolong, 2011) membagi empat prinsip administrasi yang sifatnya lebih umum, yaitu:

1. Peningkatan efisiensi administrasi melalui spesialisasi tugas kelompok.
2. Peningkatan efisiensi administrasi melalui anggota kelompok dalam suatu hierarki yang nyata dan pasti.
3. Peningkatan efisiensi administrasi dengan cara pembatasan jarak pengawasan di setiap sektor di dalam organisasi/perusahaan.
4. Peningkatan efisiensi administrasi dengan cara pengelompokan pekerjaan, untuk kepentingan pengawasan berdasarkan tujuan, proses dan sebagainya.

1.5 Ruang Lingkup Administrasi

Dalam waktu perkembangannya, administrasi sebagai ilmu dan administrasi sebagai praktik sangatlah berbeda waktunya. Sebagai ilmu, administrasi diperkenalkan dan dikembangkan dari negara-negara di Eropa dan Amerika Serikat tempat dimana ilmu tersebut berasal. Sedangkan sebagai praktik, administrasi sudah ada sejak manusia ada di bumi sebagai tindak administrasi.

Administrasi belum kuat kedudukannya sebagai sebuah ilmu. Pihak-pihak yang berpendapat seperti ini beralasan bahwa pengetahuan bisa diakui sebagai ilmu jika pengetahuan itu telah mempunyai teori, prinsip atau hukum yang bersifat universal.

Akan tetapi, para ahli yang berusaha menegaskan administrasi sebagai ilmu, terus melakukan upaya inovatif seiring paradigma yang berkembang di masyarakat dunia pada umumnya. Di Indonesia, beberapa ahli telah mengklasifikasi-

kan cabang ilmu administrasi. (Siagian, 2012) membagi ilmu administrasi menjadi tiga cabang, yaitu:

1. Administrasi Negara (*public administration*)
2. Administrasi Privat (*private administration*)/Administrasi Bisnis (*business administration*)
3. *Public business administration/public business corporation*.

Sementara menurut (Gie, 2009), menyatakan bahwa ilmu administrasi memiliki cabang diantaranya:

1. Administrasi Negara
2. Administrasi Perusahaan/Bisnis
3. Administrasi Masyarakat/Kemasyarakatan/Sosial

(Gie, 2009) menuturkan bahwa ruang lingkup administrasi terdiri atas informasi atau keterangan mengenai suatu hal atau peristiwa yang diperoleh terutama melalui pembacaan atau pengamatan seperti:

- a. Menghimpun
Merupakan kegiatan mencari informasi, data atau keterangan secara mendetail kemudian disimpan dengan tujuan supaya bisa digunakan jika diperlukan.
- b. Mencatat atau Menulis atau Mengetik
Ketika kegiatan menghimpun telah dilakukan, maka data, informasi atau keterangan yang didapat akan ditulis, dicatat ataupun diketik secara detail untuk bisa dibaca, disimpan atau dikirim.
- c. Mengelola
Ketika selesai dicatat, diketik atau ditulis, maka selanjutnya adalah kegiatan mengelola serta menganalisa suatu bentuk data administrasi yang

tersedia, agar mendapatkan hasil dari data yang telah dikumpulkan.

d. Menyimpan

Data yang telah dihasilkan, kemudian disimpan dengan tujuan untuk mengamankan dokumen atau mendokumentasikan data dengan berbagai cara agar bisa digunakan kembali jika diperlukan.

e. Mengirim

Merupakan kegiatan berbagi data atau file ke pihak lain dari dalam atau dari luar organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dewi, I.C. (2011) *Pengantar Ilmu Administrasi*. Jakarta: PT. Pustakaraya.
- Gie, T.L. (2009) *Administrasi Perkantoran Modern*. Yogyakarta: Liberty.
- Keban, Y.T. (2008) *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Morrow, W.L. (1975) *Public Administration: Politics and Political System*. New York.
- Pasolong, H. (2011) *teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Robbins, S.P. (1994) *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*. Jakarta.
- Siagian, S.P. (2012) *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.

BAB 2

ADMINISTRASI NEGARA/PUBLIK

Oleh Humairah Almahdali

2.1 Pendahuluan

Administrasi Publik merupakan, ilmu sosial yang membahas mengenai kehidupan bernegara, yang diantaranya Lembaga Legislatif, yudikatif dan eksekutif serta semua hal yang berkaitan dengan publik, kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangun, tujuan negara, dalam kata lain administrasi publik diartikan sebagai ilmu yang membahas seluruh hal yang mengatur mengenai penyelenggaraan negara.

dalam arti sempit administrasi dapat diartikan sintesis, pembukuan yang sistematis dari informasi dan data untuk memberikan informasi dan memfasilitasi pencarian informasi secara umum dan dalam kaitannya satu sama lain. Dengan kata lain, itu disebut pekerjaan administrasi (tata usaha). Menurut Munawardi Reksohadiprawiro, 1984, yang menyatakan bahwa: Manajemen berarti pengelolaan yang meliputi segala pengaturan dan penetapan fakta secara cermat dan sistematis serta penetapan fakta-fakta secara tertulis untuk memperoleh gambaran yang utuh dan keterkaitan antara satu peristiwa dengan peristiwa lainnya (Ulbert Silalahi, 2005).

Administrasi dalam arti luas, dikembangkan oleh para ahli teori administrasi maupun yang berkembang di dunia pendidikan tinggi saat ini, seperti yang dipelajari di Fakultas Ilmu Administrasi. Istilah Administrasi mengacu pada kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh individu atau kelompok

individu dalam rangka mencapai tujuan yang diinginkan. (Ulbert Silalahi:2005).

2.2 Penegertian Administrasi Negara/ Administrasi Publik

Administrasi publik adalah ilmu sosial yang mempelajari kehidupan bernegara, termasuk legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta semua masalah yang berkaitan dengan publik, kebijakan publik, administrasi publik, pembangunan, dan pelaksanaan tujuan negara. Dengan kata lain, administrasi publik diartikan sebagai cabang ilmu yang memecahkan segala persoalan yang berkaitan dengan kegiatan pengelolaan negara.

Nicholas Henry (1988: 26) berpendapat bahwa “administrasi publik adalah kombinasi teori dan praktik yang luas dan tidak berbentuk, yang tujuannya adalah untuk mempromosikan pemahaman yang lebih baik tentang pemerintah dan hubungannya dengan orang-orang yang diperintahnya, serta mempromosikan lebih lanjut kebijakan publik. memenuhi kebutuhan masyarakat dan menawarkan metode pengelolaan yang sesuai dengan efektivitas, efisiensi dan kebutuhan manusia yang lebih dalam dari warga negara”. (Administrasi publik adalah kombinasi teori dan praktik yang beragam dan tidak teratur. Administrasi publik bertujuan untuk lebih memahami hubungan antara pemerintah dan warga negara dan memperkuat akuntabilitas pemerintah. kebijakan untuk kebutuhan sosial yang berbeda, serta melembagakan kegiatan manajemen agar lebih efektif dan efisien).

Willoughby dalam Dimock dan Dimock (1986:22) mengemukakan bahwa, “Administrasi Publik adalah fungsi untuk menjalankan hukum dengan sebenarnya seperti seperti yang dikatakan oleh badan-badan legislatif dan ditafsirkan oleh badan-badan yudikatif pemerintah”. Sedangkan Leonard D. White dalam Dimock dan Dimock (1986:22) mengemukakan

bahwa administrasi publik mencakup semua tindakan yang ditujukan untuk melaksanakan atau menegakkan kebijakan negara.

Nigro dan Nigro dalam Stillman (1984 : 2), mengemukakan bahwa administrasi publik adalah :

1. *Public adminstration refers to cooperative efforts in a public setting* (merupakan usaha kerjasama kelompok dalam suatu susunan atau lingkungan pemerintah).
2. *It covers all three branches of government (executive, legislative, and judicial) and their interrelatinship* (mencakup tiga cabang pemerintah yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif) dan antar hubungan dari ketiga badan tersebut.
3. *It plays an important role in the development of public policy and is therefore part of the political process*, (Ia memainkan peran penting dalam pengembangan kebijakan publik dan karena itu merupakan bagian dari proses politik).
4. *It is different in significant ways from private administration*(dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi privat (swasta)).
5. *Closely liase with many private organizations and idividuals in providing services to the community* (Berhubungan erat dengan banyak organisasi swasta dan individu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat).

Menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus sebagai berikut: Administrasi publik mencakup pelaksanaan kebijakan pemerintah yang ditentukan oleh representasi politik. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi upaya individu dan kolektif untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Secara keseluruhan, administrasi publik adalah proses yang berkaitan dengan implementasi kebijakan

pemerintah, pedoman politik, dan banyak teknik, memberikan arah dan tujuan untuk banyak upaya.

2.2.1 Ruang Lingkup Administrasi Publik

Ruang Lingkup Administrasi Publik sangat kompleks tergantung pada kebutuhan dan dinamika masalah yang masyarakat hadapi, Administrasi publik sebagai disiplin ilmu mempunyai cakupan material atau ruang lingkup yang menjadi pusat perhatian. Menurut Dimoc dan Dimock (1993: 19), administrasi publik dianggap sebagai bagian dari manajemen administrasi umum dengan ruang lingkup yang lebih luas, yaitu ilmu yang mempelajari bagaimana memobilisasi organisasi dari keluarga hingga ke PBB Perserikatan Bangsa-Bangsa, digerakkan dan dikendalikan.

Nicholas Henry "Public Administration and Public Affairs" (1995), memuat rujukan yang menjadi ruang lingkup Administrasi Publik antara lain :

1. Organisasi Publik, meliputi model organisasi, dan perilaku birokrasi.
2. Manajemen publik, termasuk ilmu pengetahuan dan sistem manajemen, evaluasi dan produktivitas program, penganggaran publik, manajemen sumber daya manusia.
3. Implementasi, termasuk pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasi kebijakan publik, privatisasi, manajemen antar pemerintah dan birokrasi.

Sharfritz dan Russel dalam Yeremias T. Keban (2008 : 9), menguraikan beberapa unsur sebagai berikut, 1.) Lingkungan Politik dari Budaya, 2.) Penerapan Lanjutan dari ajaran reiveting government, 3.) Hubungan antara kelembagaan pemerintah, 4.) Teori Manajemen, 5.) Perilaku organisasi , 6.) Manajerialisme dan manajemen kinerja, 7.) Manajemen strategis disektor publik, 8.) Kepemimpinan dan Akuntabilitas,

9.) Manajemen personalia dan hubungan kerja, 10.) Keadilan sosial, 11.) Manajemen keuangan, 12.) Auditing, accounting dan evaluasi, dan 13.) Penghargaan dan etika.

Inu Kencana Syafii (2008 : 35 – 36), mendefinisikan ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

1. Bidang fakta relasional dan fenomena pemerintahan meliputi a) pengelolaan pemerintahan pusat, b) pengelolaan pemerintahan daerah, c) pengelolaan pemerintahan kecamatan, d) Administrasi Pemerintah Kelurahan, e) Administrasi Pemerintah Desa, f) Administrasi Pemerintah Kotamadya, g) Administrasi Kota Administratif, h) Administrasi Departemen, dan i) Administrasi Non departemen.
2. Di bidang kekuasaan, meliputi a) Administrasi Politik dalam Negeri, b) Politik Luar Negeri, c) Administrasi Partai Polotik, dan d) Administrasi Kebijakan Pemerintah.
3. Di bidang hukum dan peraturan, meliputi a) dasar hukum, b) dasar konstitusional dan c) dasar rasional..
4. Dalam ranah negara, meliputi a) tugas dan wewenang negara, b) hak dan wewenang negara, c) jenis dan bentuk negara d) fungsi dan asas negara, e) Unsur-unsur Negara, dan f) Tujuan Negara dan Tujuan Nasional.
5. Di bidang pemikiran hakiki, meliputi a) Etika Administrasi Publik, b) Estetika Administrasi Publik, c) Logika Administrasi Negara, dan d) Hakikat Administraso Publik.
6. Bidang ketatalaksanaan, meliputi a) Administrasi pembangunan, b) Administrasi perkantoran, c) Kepegawaian, d) Administrasi kemiliteran e) Administrasi keoplisian, f) Administrasi perpajakan, g) Administrasi pengadilan, h) Administrasi kepenjaraan, dan i) Administrasi perusahaan.

Untuk memahami ruang lingkup administrasi publik, bahwa cakupan yang dinamis dan dapat dipelajari dari berbagai literatur, dan aspek yang penting dalam menentukan ruang lingkup administrasi publik yaitu kepentingan publik.

2.2.2 Ciri-Ciri Administrasi Negara/Publik

Administrasi negara dapat dikenali dengan karakteristiknya. Berikut ini merupakan ciri-ciri administrasi negara:

1. Administrasi Negara merupakan suatu kegiatan yang tidak dapat dielakkan (*necessary*), intinya adalah ditentukannya hubungan antara negara dan masyarakat, yang berbeda dengan hubungan antara negara dan inti privat (swasta) bersifat sementara (kapan saja).
2. Administrasi Negara secara eksklusif menjalankan wewenang dan kekuasaannya :
 - a. Negara berhak memaksakan kehendaknya kepada masyarakat dalam rangka menciptakan penghormatan terhadap hukum, Kekuasaan untuk memaksakan pemaksaan dipahami sebagai (*the power to coerce*).
 - b. Administrasi negara merupakan perwujudan dari hal tersebut dan diwujudkan dalam lembaga-lembaga negara (*civilized organation*).
3. Administrasi Negara memiliki hak prioritas dan tanggung jawab moral untuk kesejahteraan masyarakat. Memberikan bimbingan dan pelayanan.
4. Administrasi negara memiliki skala yang tidak terbatas, tetapi lingkungan masyarakat dalam suatu negara meliputi batas-batas wilayah dalam suatu negara, ada administrasi negara.

5. Kegiatan pengelolaan tertinggi penyelenggaraan negara adalah kegiatan politik. Birokrasi adalah organisasi masyarakat yang terdiri dari pejabat publik yang dipilih secara tidak profesional dan menjabat dalam jangka waktu tertentu dengan tugas, fungsi, dan kewajibannya.
6. Administrasi negara adalah lembaga publik yang bertanggung jawab memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan ketertiban negara. Namun kualitas kinerja pemerintahan sulit diukur karena bersifat kompleks, politis, dan memiliki banyak interpretasi.

2.2.3 Fungsi Administrasi Negara/Publik

Administrasi negara/publik memiliki beberapa fungsi yang dapat diketahui diantaranya :

- a. Fungsi Tradisional
Fungsi tradisional merupakan fungsi utama lembaga penyelenggara negara. Fungsi ini meliputi kesejahteraan umum, perpajakan, hubungan luar negeri, ketertiban dalam negeri, pertahanan dan keamanan, pekerjaan umum, dll.
- b. Fungsi Pembangunan Bangsa
Fungsi kedua adalah pembangunan bangsa yang bertujuan untuk menumbuhkan rasa cinta tanah air dan Indonesia dalam konteks masyarakat Indonesia yang sangat heterogen dan globalisasi yang tak terbendung.
- c. Fungsi Manajemen Ekonomi
Fungsi lainnya adalah menyelenggarakan negara sebagai pengatur ekonomi.
- d. Fungsi Kesejahteraan Sosial

Fungsi keempat adalah fungsi kesejahteraan sosial, yang berkaitan langsung dengan sistem pelayanan kesejahteraan bagi warga negara. Pemerintah wajib melakukan intervensi dalam peningkatan kesejahteraan sosial dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat atau masyarakat, seperti perumahan sosial, pelayanan kesehatan dan jaminan sosial, sesuai dengan amanat konstitusi.

e. Fungsi Kontrol Terhadap Lingkungan

Fungsi pengendalian lingkungan adalah untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan akibat keserakahan manusia dalam memanfaatkan alam. Dengan demikian, pengendalian lingkungan dilakukan seperti penelitian dan pengembangan, konservasi, perencanaan kota, untuk melindungi lingkungan.

f. Fungsi Hak Asasi Manusia

Fungsi hak asasi manusia yang menjamin demokrasi kepada warga negara, agar pemerintah dapat melayani dan melindungi masyarakat dengan baik. Sebagai salah satu fungsi dari hak tersebut yaitu perlindungan hak asasi manusia.

Sementara itu Henry Fayol menguraikan fungsi administrasi menjadi lima aspek utama yang dikutip oleh Anggara (2012:144) yaitu:

- a. Merencanakan
- b. Mengorganisasikan
- c. Memimpin
- d. Melaksanakan pengorganisasian
- e. Melaksanakan Pengawasan

2.3 Pentingnya Administrasi Publik

Peran administrasi publik pada dasarnya adalah untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Oleh karena itu, setiap kegiatan lembaga penyelenggara negara berusaha untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan memiliki rasio input/output yang terbaik. Menurut Gray (1989: 1516), peran administrasi publik adalah :

1. Menjamin pemerataan pendapatan nasional kepada masyarakat miskin.
2. Melindungi hak orang atas properti dan menjamin kebebasan orang untuk memikul tanggung jawab mereka di bidang kesehatan, pendidikan, layanan dan bidang lainnya.
3. Peran melestarikan nilai - nilai tradisional suatu masyarakat sangat bervariasi dari generasi ke generasi.

Gordon dalam Kasim (199:12) mengemukakan bahwa pemahamannya tentang peran administrasi publik adalah sebagai berikut: “Administrasi publik memiliki peran yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Hal ini mempengaruhi perkembangan ilmu manajemen publik yang ruang lingkupnya mulai mencakup analisis dan perumusan kebijakan, pelaksanaan dan pemantauan pelaksanaan (policy implementation) serta pemantauan dan evaluasi, biaya modal yang dihasilkan dari kebijakan tersebut (policy review). Albert Lepawsky (1966), menjelaskan enam peran penting manajemen, yaitu:

1. Administrasi terletak pada kepentingan universal. Administrasi ini sebagai kajian ilmiah yang serius dibuktikan dengan disintegrasinya karena kurangnya kapasitas administrasi dan manajemen yang efektif, terutama pada periode sebelum Perang Dunia Kedua.

Fayol dengan pengetahuan administrasi kita dapat memahami perencanaan, pengorganisasian, komando, koordinasi serta pengendalian yang merupakan dasar-dasar tenaga kerja (pekerja). Oleh karena itu, setiap orang membutuhkan pemerintahan, sehingga pemerintahan merupakan subjek yang menarik bagi seluruh penduduk.

2. Administrasi memiliki peran menstabilkan masyarakat. Meskipun penulis setuju tentang pentingnya administrasi, ada perbedaan kepentingnya. Paul Pigors berpendapat bahwa fungsi dasar pemerintah adalah menstabilkan institusi sosial.
3. Administrasi berperan dalam perubahan sosial. Brook Adams mengatakan fungsi utama pemerintah adalah memberikan stabilitas sosial dengan menyediakan sarana untuk perubahan sosial.
4. Ancaman revolusi manajemen Pandangan James Burnham menyatakan bahwa kualitas penting dari perusahaan yang baru muncul adalah karakter kepemimpinannya; bahwa pada kenyataannya, manajer siap diambil alih oleh masyarakat modern.
5. Administrasi sebagai kunci masyarakat modern. Charles A. Beard berpendapat bahwa masyarakat modern adalah masyarakat yang besar. Setiap bisnis di perusahaan besar atau masyarakat modern tenang di bawah kepemimpinan. Administrasi adalah kunci untuk melayani kekuasaan dalam masyarakat besar.

Menurut beberapa pendapat yang ada, peran administrasi negara/publik erat kaitannya dengan pentingnya administrasi negara itu sendiri dan menuntut administrasi publik untuk terbuka terhadap kontrol sosial dalam pelaksanaan kegiatannya. Berdasarkan kondisi tersebut, jelas

bahwa administrasi negara memiliki peran dalam kehidupan publik, yang dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Administrasi negara merupakan unsur stabilitas sosial karena keinginan dan kebutuhan rakyat. sama. Peran administrasi publik adalah administrasi publik yang melayani masyarakat harus didasarkan pada kebijakan yang telah ditentukan, administrasi publik harus mampu menyerap dan menyesuaikan dengan aspirasi masyarakat. Untuk memenuhi perannya yang stabil, administrasi publik harus menemukan keseimbangan antara aspirasinya yang berbeda, meskipun banyak dan kontradiktif. Artinya tidak semua keinginan masyarakat dapat dipenuhi, tetapi kebijakan publik harus dikembangkan (bersama) untuk menciptakan stabilitas dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Administrasi publik mengatur, membimbing dan mendorong perubahan sosial yang diinginkan masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut, lembaga penyelenggara negara harus bertindak sebagai pelaksana dan mengarahkannya agar segala aktivitasnya, termasuk yang dilakukan oleh masyarakat, diarahkan pada tujuan utama perubahan sosial yang diinginkan. Selain itu, lembaga pengelola negara juga perlu berperan memantau dan mengevaluasi pelaksanaan semua kegiatan, agar tidak menyimpang dari rencana. Sehubungan dengan hal itu, dalam melakukan kegiatan yang mengarah pada perubahan nilai, lembaga penyelenggara tata usaha negara harus berperan dalam menjaga dan memperkuat kehidupan bersama, tanpa menghilangkan persatuan dan kesatuan pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Beddy Iriawan Mkasudi (2017) Dasar-Dasar Administrasi Publik
"Dari Klasik ke Kontemporer."
- Djonet Santoso (2019) Adminstrasi Publik *"Sustainable Development Goals (SDGs) Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)"*.
- Wikipedia Ensiklopedia (2022) "Administrasi Publik"
https://id.wikipedia.org/wiki/Administrasi_publik (accessed : 15 Juni 2022)

BAB 3

DIMENSI – DIMENSI ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh Asri Kunda

3.1 Dimensi Kebijakan

Dimensi kebijakan berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan. Untuk memproses sebuah keputusan yang efektif, dibutuhkan serangkaian prinsip-prinsip seperti rasionalitas dan politis. Output dari proses tersebut dapat berupa keputusan tentang alternatif terbaik yang siap untuk diimplementasikan.

Karena kebijakan ini adalah kebijakan publik, maka yang ditekankan disini adalah masalah, kebutuhan dan aspirasi publik yaitu aspirasi masyarakat yang seharusnya dilayani. Dimensi kebijakan sangat berperan dalam menekan bentuk-bentuk kesalahan atau error. untuk menghindari berbagai kesalahan, diperlukan suatu latihan atau pendidikan khusus, dan moral yang baik bagi para birokrat kunci dan para analis kebijakan yang ada.

a. Istilah Kebijakan.

Apa itu *Policy* atau kebijakan. *Policy* adalah suatu konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Hogwood dan Gun pernah membeberkan serangkaian definisi atau pengertian tentang kebijakan (*policy*) yang menunjukkan makna berbeda-beda. *Policy* dapat diartikan sebagai label bagi suatu bidang kegiatan seperti kebijakan ekonomi,

kebijakan industri, kebijakan ketertiban dan hukum. *Policy* dapat diartikan sebagai suatu ekspresi mengenai tujuan umum atau kondisi yang diinginkan, sebagai usulan atau proposal, sebagai keputusan pemerintah, sebagai program; sebagai output; sebagai outcome; bisa juga diartikan sebagai teori atau model, dan dapat diartikan sebagai proses seperti penetapan tujuan.

Tuner dan Hulme melihat *policy* sebagai proses yang meliputi proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaannya. Mungkin lebih populer jika dikatakan bahwa kebijakan merupakan suatu keputusan dan sifatnya hierarkis mulai dari tingkat yang paling tinggi (top level) sampai pada tingkat bawah (*street level*).

b. Istilah Kebijakan Publik.

Menurut buku kamus Administrasi Publik (Chandler dan Plano, 1988: 108) *kebijakan publik* adalah pemanfaatan yang strategis terhadap terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Sedangkan Shafritz dan Russell (1997) memberikan definisi kebijakan publik yang paling mudah diingat dan mungkin paling praktis yaitu “whatever a government decides to do or not to do”. Dan Peterson (2003: 1003) berpendapat bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana”.

Pada umumnya, bentuk kebijakan dapat dibedakan atas *regulatory*, *redistributive*, *distributive*, *constituent*. Sedangkan menurut J.Q Wilson sebagai mana dikutip Peterson (2003) tipe kebijakan terdiri atas “*majoritarian*”, “*client*”, “*entrepreneurial*”, dan “*interest group*”.

c. Pergeseran Paradigma

Dalam berbagai literatur tentang kebijakan dapat dilihat upaya-upaya para pioner kebijakan menghasilkan alternatif terbaik. Vilfredo Pareto, misalnya, pernah mengemukakan pendapatnya ditahun 1935 bahwa kebijakan hanya dapat diterima atau diadopsi apabila kebijakan tersebut menguntungkan paling kurang satu orang, tetapi tidak merugikan seorangpun. Prinsip kebijakan ini dikenal dengan "Pareto's Optimality" atau "Doctrine of Maximum Staticfaction". Akan tetapi, ditahun 1939, hal ini dilihat oleh J.R Hicks sebagai sesuatu yang sulit dilakukan. Menurut Hicks setiap kebijakan pasti akan merugikan seseorang, karena itu ia menyarankan suatu prinsip yang dikenal "Kaldor-Hicks Criterion" yang menyatakan bahwa mereka telah terbantu oleh suatu kebijakan dapat memberikan kompensasi atau membagi perolehan tersebut kepada mereka yang dirugikan. Pendapat ini kemudian dilengkapi oleh M.D Little pada tahun 1950 bahwa suatu kebijakan dapat diadopsi apabila kebijakan tersebut mampu meredistribusikan kekayaan secara baik.

Ditahun 1951, Daniel Lerner dan Harold D. Lasswell menyarankan penggunaan analisis yang sistematis dalam kebijakan. 1959 Charles Lindbloom mengungkapkan bahwa kebijakan-kebijakan sebaiknya dibuat dengan proses yang incremental dan bukan melalui proses yang rasional comprehensive.

Kemudian ditahun 1962, Morton Kroll menyarankan agar kebijakan sebaiknya dipelajari sebagai suatu kesatuan dari tiga elemen yaitu pola tentang nilai, sistem etika, dan pengaturan institusional. Tahun 1964 William W. Boyer membagi tahapan pembuatan kebijakan dalam lima langkah yaitu

pembuatan keputusan, programin, komunikasi, control, dan penilaian kembali. Dan 1965 Sir Geoofrey Vickers menyarankan agar para pembuat kebijakan kiranya memperhatikan situasi atau memperhatikan penilaian tentang kriteria dan pengukuran kesuksesan sebuah kebijakan. Kemudian Di tahun 1972 Thomas R. Dye Menyarankan agar digunakannya anasisis dampak (impact analysis) dalam menilai efektivitas kebijakan, dan pada tahun 1976 dia menyarankan agar dikembangkannya suatu "*policy science*".

Kemudian, Theodore Lowi ditahun 1969 melihat bahwa yang tidak beres dalam pembuatan kebijakan bukanlah tekniknya akan tetapi kecenderungan kelompok tertentu yang mendominasi pembuatan keputusan untuk kepentingannya dan mengorbankan kepentiingan publik. Pada tahun 1978 Edith Stokey adn Richard Zeckhauser menyarankan penggunaan modelling untuk mendiskripsikan sebuah pembuatan kebijakan. Pada tahun 1979 Aaron Wildavsky memberikan suatu refleksi berdasarkan pengalamannya dalam analysis kebijakan, bahwa teknik analisis kebijakan lebih berguna untuk membuat rekomendeasi bagi para pengambil keputusan dari pada menjelaskan bagaimana keputusan keputusan tersebut dibuat. Pengalaman sejarah ini semua telah banyak memberikan sumbangan akademik bagi penyempurnaan kualitas pembuatan kebijakan publik. Untuk negara-negara berkembang terdapat dua paradigma populer yaitu *societed-centered models* dan *state-centered models*. Dalam paradigma pertama terdapat tiga model kebijakan yaitu *social class analysis*, *pluralism*, dan *public choice*. Sedangkan pada paradigma state-centered models terdiri atas *rational actor*, *breaucratic politics*, dan *state interest*.

d. Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik

Prinsip-prinsip kebijakan publik meliputi tahap-tahap kebijakan, analisis kebijakan, implementasi kebijakan, monitoring dan evaluasi. Dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain, penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implemetation*), dan penilaian kebijakan (*policy assessment*). Ada juga model “*policy making process*” yang diungkapkan oleh Shafritz dan Russell yang terdiri atas

- Agenda setting dimana isu-isu kebijakan diidentifikasi.
- Keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan kebijakan.
- Implementasi.
- Evaluasi program dan analisis dampak.
- Feedback yaitu memutuskan untuk merevisi atau menghentikan. proses ini meyerupai suatu siklus.

Sejalan dengan tahap-tahap kebijakan, maka berikut ini akan dijelaskan proses analisis kebijakan yang dibedakan atas penstrukturan masalah atau diidentifikasi masalah, identifikasi alternatif, seleksi alernatif, dan pengusulan alternatif terbaik untuk diimplementasikan.

Output yang diharapkan dari tahap identifikasi masalah ini adalah tergambaranya isu atau masalah penting yang dihadapi, dukungan data dan informasi yang jelas, termasuk siapa yang sedang mengalami masalah dan dampak apa yang bakal timbul bila tidak diintervensi segera. Tahap kedua Identifikasi Alternatif menuntut sensitivitas yang tinggi dari para ilmuan dan

politisi. Aspek teoritis dan praktis dalam tahap ini juga harus menjadi acuan dalam mengidentifikasi alternatif-alternatif kebijakan. Output yang diharapkan dari tahap ini adalah teridentifikasikannya alternatif-alternatif kebijakan, yang siap untuk dibandingkan antara satu dengan yang lainnya, untuk kemudian dipilih atau diseleksi. Tahap ke tiga Seleksi Alternatif, dalam tahap ini seseorang perencana atau *policy analyst* akan melakukan seleksi alternatif yang terbaik untuk diajukan ke *policy makers*. Untuk menseleksi atau memilih diantara alternatif kebijakan yang ada secara efektif, diperlukan kriteria atau standard yang rasional.

e. Implementasi Kebijakan

Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program (Gordon, 1986). Dalam hal ini, administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah di seleksi. Menurut Goggin dkk (1990) implementasi dapat dibedakan dalam tiga generasi, yaitu generasi pertama, kedua, dan ketiga. Implementasi generasi pertama melihat implementasi sebagai suatu bentuk pelaksanaan yang bersifat top down. Generasi kedua, merupakan reaksi terhadap kelemahan generasi pertama, yang bersifat bottom up. Dan implementasi generasi ketiga, pusat perhatian diarahkan pada design kebijakan dan jaringan kebijakan serta implikasinya pada pelaksanaan dan keberhasilan. Ada tiga faktor umum yang menentukan keberhasilan yaitu logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, hakekat kerjasama yang dibutuhkan dan ketersediaan sumberdaya yang memiliki kemampuan.

d. Monitoring dan Evaluasi Kebijakan

Di dalam proses monitoring ini dilakukan pengamatan langsung kelapangan dan hasil-hasil sementara untuk dinilai tingkat efisiensi dan efektivitasnya. Evaluasi digunakan untuk mempelajari hasil yang diperoleh dalam suatu program untuk dikaitkan dengan pelaksanaannya, mengendalikan tingkah laku dari orang-orang yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan program, dan mempengaruhi respons dari mereka yang berada di luar lingkungan politik.

3.2 Dimensi Manajemen

Dimensi manajemen berkenaan dengan bagaimana menerapkan prinsip-prinsip manajemen untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Dimensi ini menekankan implementasi berupa penerapan metode, teknik, model, dan teknik implementasi yang memadai. Penekanan pada aspek ini tercermin dari definisi manajemen yang disampaikan oleh Mary Parker Follet yaitu manajemen sebagai “suatu proses pencapaian hasil melalui orang lain” (*getting things done through others*). Definisi tersebut mengandung beberapa elemen penting, yaitu manajemen adalah suatu proses kerja sama yang mengandalkan sinergisme. Proses tersebut dilakukan oleh orang-orang yang dipimpin oleh seorang yang berfungsi sebagai manager atau pemimpin, dan kerjasama tersebut dituntun oleh prinsip-prinsip tertentu yang telah teruji keterandalannya.

Istilah manajemen sendiri menurut Shafritz dan Russel adalah orang yang bertanggung jawab menjalankan organisasi dan proses menjalankan organisasi itu sendiri yaitu pemanfaatan sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti

planning, organizing dan *controlling* disatu sisi dan disisi yang lain dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik.

Manageman publik mengalami beberapa isu penting, yakni, privatisasi sebagai suatu alternatif bagi pemerintah memberikan pelayanan publik. Rasionalitas dan akuntabilitas. Perencanaan dan kontrol. Keuangan dan penganggaran. Produktivitas sumber daya manusia. Perkembangan manajemen publik dipengaruhi oleh tiga pandangan, yaitu:

- Manajemen normatif, menggambarkan apa yang sebaiknya dilakukan oleh seorang manager dalam proses manajemen.
- Manajemen deskriptif, menggambarkan apa yang senyatanya dilakukan oleh seorang manager ketika menjalankan tugasnya.
- Manajemen publik, menggambarkan apa yang sebaiknya dan senyatanya pernah dilakukan oleh para manager di instansi pemerintah.

Fungsi-fungsi manajemen yang merupakan tanggung jawab para manager publik, antara lain:

- Fungsi manajemen kebijakan, seorang manager kebijakan harus dapat menyelenggarakan rapat, memberikan pikiran-pikiran dan saran-saran kepada para analis kebijakan dan berpartisipasi dalam proses pemilihan alternatif terbaik, kemudian dapat diusulkan pada rapat umum untuk dijadikan program atau proyek. Manager juga harus ikut aktif dalam membahas berbagai kesulitan dan kelemahan implementasi tahun-tahun sebelumnya. Terkadang Manager juga harus dapat mengkoordinasikan usulan-usulan tersebut.

- Fungsi manajemen SDM, tugas-tugas manager dalam hal ini adalah mengatur jumlah, jenis, kualitas, distribusi dan pemanfaatan SDM yang ada.
- Fungsi manajemen keuangan, tugas utama manager di bidang ini adalah bagaimana mencari dana, merencanakan dan mengalokasikan sesuai dengan kebutuhan yang ada, memanfaatkan secara optimal dan mengendalikan penggunaannya sesuai rencana.
- Fungsi manajemen informasi, merupakan unit data atau pengolahan data.
- Fungsi manajemen hubungan luar, dalam hal ini seorang manager diharapkan merencanakan kunjungannya ke daerah-daerah yurisdiksinya dan ke organisasi swasta termasuk LSM untuk membaca berbagai kebutuhan lokal dan mencoba mengolah serta mengartikulasikannya ke dalam usulan-usulan program, proyek, atau kegiatan-kegiatan.

Beberapa isu penting yang terdapat di dalam dimensi manajemen antara lain:

- Isu pelibatan sektor swasta dan masyarakat.
- Isu “Accountable Management”, merupakan suatu konsep yang menggambarkan pembaharuan di bidang manajemen publik dimana para manager dan institusi publik dituntut akuntabel terhadap spesifikasi tugas pekerjaan yang harus dilakukan dalam organisasi, pengukuran kinerja, sistem perorganisasian dan pengontrolan sumber daya yang digunakan, sistem monitoring dan evaluasi, serta sanksi dan intensifnya.
- Isu komitmen dan profesionalisme.

a. Pergeseran Paradigma

Perkembangan manajemen publik paling tidak dipengaruhi oleh tiga pandangan yaitu manajemen normatif, manajemen deskriptif, dan manajemen publik.

- Manajemen Normatif

Pendekatan manajemen normatif melihat manajemen sebagai suatu proses penyelesaian tugas atau pencapaian tujuan. Aliran ini mudah dikenal melalui rumusan fungsi-fungsi manajemen bisnis sebagaimana pernah ditiru oleh POSDCORB. Beberapa fungsi yang bersifat universal, dirinci sebagai berikut :

- *Planing.*
- *Organizing.*
- *Staffing.*
- *Coordinating.*
- *Motivating.*
- *Controlling.*

- Manajemen Deskriptif

Pendekatan manajemen deskriptif dapat diamati dari karya H. Mintzberg. Mintzberg memberikan fungsi-fungsi yang biasa dilakukan oleh seorang manajer ditempat kerjanya. Menurut mintzberg, fungsi manajemen yang benar-benar dijalankan terdiri atas kegiatan-kegiatan personal, interaktif, administratif dan teknis.

- Manajemen Publik

Woodrow Wilson – penulis “*The Study of Administration*” di tahun 1887 merupakan pionernya. Di dalam tulisannya, Wilson mendesak agar ilmu administrasi publik segera mengarahkan perhatiannya pada orientasi yang dianut oleh dunia bisnis (*more businesslike*). Perbaiki kualitas personel dalam tubuh pemerintah, aspek organisasi dan metode-metode pemerintahan.

Warna manajemen publik dapat terlihat pada masing-masing paradigma. Misalnya dalam *paradigma pertama*, pemerintah diajak mengembangkan sistem rekrutmen pegawai, ujian pegawai negeri, klasifikasi jabatan, promosi, disiplin dan pensiun secara lebih baik. *Paradigma kedua*, dikembangkan prinsip manajemen yang diklaim sebagai prinsip-prinsip universal yang paling dikenal sebagai POSDCORB, yang merupakan karya Luther Gullick dan Lyndall Urwick ditahun 1937. Prinsip-prinsip ini kemudian diserang oleh Herbert Simon dalam karyanya "*Administrative Behavior*" yang melihat administrasi publik sekaligus manajemen publik sebagai kegiatan politik, atau lebih merupakan bagian dari ilmu politik. ini adalah inti dari *Paradigma Keempat*, pada paradigma ini pengetahuan, teknik dan metode serta kemampuan manajerial terus dikembangkan dan dipelajari diperguruan tinggi ssebagai suatu disiplin ilmu.

Pada dasawarsa 1990an berkembang model Manajemen Publik Baru (*New Public Manajemen*) yang telah membawa inspirasi baru bagi perkembangan manajemen publik diberbagai negara. Ada juga pendekatan lain yang disampaikan oleh Henry Mintzberg. Menurut Mintzberg, selama ini telah berkembang beberapa model antara lain model mesin, network, kontrol kerja, virtual, dan kontrol normatif. Dalam kaitannya dengan semua model ini Mintzberg menilai bahwa kita terlalu mengutamakan model mesin selama ini dan hasilnya sangat mengecewakan, dan karena itu sudah saatnya beralih kepada model *kontrol normatif*.

Pendekatan yang mulai diterapkan sejak dekade lalu adalah *Total Quality Management* (TQM). Ide dasarnya terletak pada TQM triangle yang menekankan keberhasilan manajemen berdasarkan komitmen anggota dan pimpinan organisasi,

pelibatan para anggota organisasi dan pemanfaatan ilmu pengetahuan.

Disamping itu, ada juga pendekatan manajemen publik yang sangat populer di negara-negara berkembang yaitu “manajemen pembangunan. Pendekatan tersebut didasarkan atas pendapat Bryant & White dan Esman yang melihat bahwa tugas pokok pemerintah yang nyata adalah membangun negara melalui berbagai program dan proyek.

b. Fungsi-Fungsi Manajemen

Fungsi fungsi manajemen yang merupakan tanggungjawab para manajer publik.

- Fungsi Manajemen Kebijakan

Dalam proses kebijakan, seorang manajer secara aktif terlibat dalam penentuan program-program proyek-proyek yang diusulkan untuk ditangani dalam tahun anggaran tertentu. Manajer publik harus mendorong agar kebijakan yang diusulkan dapat mengakomodasikan nilai-nilai rasionalitas (aspek teknis) dan aspirasi berbagai kelompok kepentingan (aspek politis), sehingga suatu usulan diterima masyarakat.

- Fungsi Manajemen SDM

Dalam pengelolaan SDM perlu diperhatikan jumlah, jenis, kualitas, distribusi dan utilisasi SDM yang bekerja dalam organisasi. Jumlah, jenis, dan kualitas sangat tergantung kepada beban kerja dari setiap unit kerja yang ada, sementara itu utilisasi sangat tergantung kepada komitmen yang dimiliki.

Dalam menangani SDM ini biasanya seorang manajer membentuk suatu unit yang sering dikenal dengan bagian personalia, atau unit Manajemen SDM. Disamping itu, dalam pengelolaan SDM perlu diperhatikan motivasi yang tepat agar pegawai dapat

melakukan pekerjaan dengan penuh semangat dan tanggung jawab.

- Fungsi Manajemen Keuangan

Tugas utama seorang manajer dalam bidang ini adalah bagaimana mencari dana, merencanakan dan mengalokasikannya sesuai dengan kebutuhan yang ada, memanfaatkannya secara optimal, dan mengendalikan penggunaannya sesuai rencana.

- Fungsi Manajemen Informasi

Semua keputusan seorang manajer baik berkenaan dengan perencanaan, budgeting, pengambilan keputusan, pengembangan unit-unit organisasi, pengendalian koordinasi, sangat membutuhkan data dan informasi. Bahkan Jumlah dan kualitas informasi pada saat sekarang ini merupakan kekuatan untuk bekerjasama dengan pihak-pihak luar termasuk penguasaan pasar.

- Fungsi Manajemen Hubungan Luar

Tujuan mengelola hubungan luar tersebut adalah terbentuknya suatu network yang sehat dimana semua yang terlibat dapat merasakan kepuasan bersama. Dalam manajemen hubungan luar ini, seseorang manajer diharapkan merencanakan kegiatan kunjungannya kedaerah-daerah yurisdiksinya dan ke organisasi swasta termasuk LSM untuk membaca berbagai kebutuhan lokal, dan mencoba mengolah dan mengartikulasikannya kedalam usulan-usulan program, proyek, atau kegiatan-kegiatan.

3.3 Dimensi Organisasi

Dimensi organisasi berkenaan dengan siapa atau kelompok mana yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yang telah diputuskan. Aspek pertama yang ditekankan adalah pembagian tugas, fungsi dan tanggung

jawab bekerja baik secara horizontal maupun vertikal. Aspek kedua yang tak kalah penting adalah apakah pihak yang mengerjakan tugas tersebut memiliki kompetensi yang memadai dalam mengerjakannya. Dan aspek ketiga adalah apakah ada keseimbangan antara otoritas dalam mengerjakan suatu tugas, dengan kemampuan dalam mengerjakan tugas tersebut. Disamping itu ada aspek lain yaitu merebaknya gejala “parkinson” atau “*raising pyramid*”, dimana jumlah orang yang menangani pekerjaan terus diperbesar jumlahnya meskipun besarnya beban dan kompleksitasnya dari apa yang dikerjakan relatif tetap. Aspek lain yang seringkali muncul adalah apakah ada upaya yang berkesinambungan untuk menilai efektivitas dari organisasi publik yang ada, termasuk unit-unit kerja di dalamnya.

Gareth Morgan menyatakan bahwa organisasi dapat didefinisikan secara bervariasi, yaitu sebagai suatu kumpulan orang yang ingin mencapai tujuan secara rasional. Suatu koalisi dari konstituen yang berkuasa dimana mereka menggunakan kekuasaannya untuk mengontrol distribusi sumber daya dalam organisasi. Suatu sistem terbuka dimana terjadi sistem transformasi input-output dengan lingkungan. Sistem yang menghasilkan pemaknaan tertentu, dimana tujuan diciptakan secara simbolik dan dipelihara oleh manajemen. Sistem pasangan yang independen, dimana unit-unit yang berada di dalamnya dapat memiliki tujuan yang berbeda atau konflik. Suatu sistem politik. Suatu alat untuk mendominasi. Suatu unit yang memproses informasi baik secara horizontal maupun vertikal melalui suatu hirarki struktural. Suatu penjara psikis dan suatu kontrak sosial.

a. Perubahan Paradigma

Di dalam teori organisasi, terdapat beberapa pola atau “blue print” yang berkembang. Dalam blueprint pertama kita mengenal nama besar Adam Smith, Henry Fayol, F.Taylor, L.Urwick dan L.Gulick, H.L. Gantt, dsb. Mereka

merancang suatu organisasi yang berorientasi kepada efisiensi tinggi dengan mengajukan sistem otoritas dan kendali yang sangat hierarkis dengan rentang kendali yang sangat sempit.

Dalam blue print kedua, Dapat dilihat tentang adanya pergeseran pandangan tentang manusia dan organisasi. Manusia telah dilihat sebagai makhluk sosial yang dapat membentuk sendiri kelompok-kelompok informal sesuai dengan keinginannya, dan ingin bekerja pada kondisi kerja yang menyenangkan.

Dalam blue print ketiga, organisasi dilihat sebagai suatu sistem, dimana diasumsikan bahwa didalamnya terdapat 5 unsur. Dalam blue print ini dipersoalkan dua sistem organisasi yang dikenal dengan "mechanistic system" dan "organic system".

Muncul blue print keempat atau paradigma baru yang mengarahkan perhatiannya kepada realitas dan kebutuhan pada akhir dekade abad kedupuluh. Karya K.E.Weick dan J.D. Orton pada tahun 1990an tentang "*loosely coupled organizations*" dimana organisasi-organisasi didalamnya membentuk pasangan-pasangan unit kerja (*loose coupling within organization*) dan membentuk pasangan kerja dengan organisasi lain (*loose coupling between organization*) yang responsif antara yang satu dengan lainnya, dan saling kolaboratif.

Perubahan paradigma dalam organisasi juga dapat dilihat dari kacamata yang lain, yaitu yang diwarnai oleh paradigma birokrasi dan oleh post birokrasi. Banyak yang kritikan yang dilontarkan kepada pemikiran weber tetapi ada juga yang setuju dengan pemikirannya. Meskipun demikian, kelebihan yang dilihat meliputi antara lain bahwa bentuk ini akan berjalan secara efisien pada organisasi yang berskala besar seperti rumah sakit, militer, sekolah dsb.

Gaebler dan Osborne (1992), dan Osborne dan Plastrik (1997) mengungkapkan terjadinya pergeseran paradigma dari birokrasi weber ke paradigma baru yaitu reinventing government, atau dalam bahasa Barzeslay disebut paradigma "*post buracratic*".

b. Desain dan Struktur Organisasi

Design organisasi adalah suatu proses yang berkenaan dengan bagaimana aktivitas-aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam suatu bentuk struktur, dengan tujuan membantu manajer untuk dapat mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Karakteristik bentuk birokratik atau mekanistik yaitu, ada pembagian departementalisasi, fungsi lini dan staff, hierarki otoritas, rentang kendali, bentuk datar atau piramida /tinggi dan berlaku aturan yang birokratis.

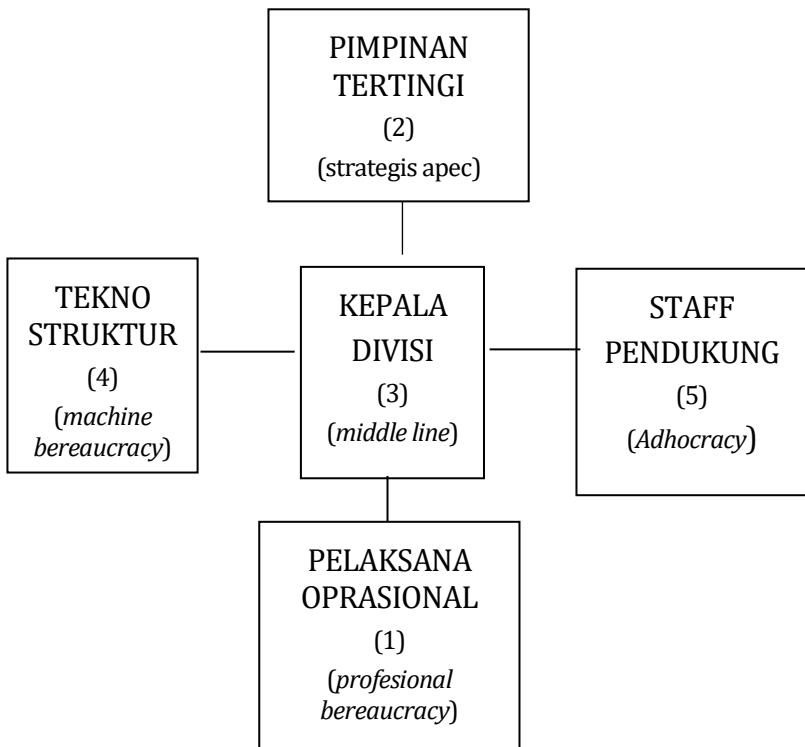
Bentuk lingking-pin, karya Rensis Likert, dibuat untuk memungkinkan anggota organisasi berpartisipasi pada semua tingkatan. Seorang anggota organisasi dapat ikut membuat keputusan pada manajemen tingkat di atasnya atau di bawahnya.

Design yang berbentuk "proyek" sangat bersifat fleksibel dan tidak permanen. Struktur ini bertahan selama dibutuhkan saja. Design ini mampu mengurangi kompleksitas lingkungan sampai pada level yang dapat dikelola. juga memungkinkan para spesialis fungsional berinteraksi dan berpartisipasi. Akan tetapi design ini bisa menciptakan rasa tidak aman dan tidak pasti pada para anggotanya karena tidak memperkerjakan mereka secara permanen.

Sedangkan dalam struktur yang bersifat matriks, individu akan diberi otoritas dan tanggung jawab proyek, tetapi tetap dalam divisinya (menjalankan fungsi sebagaimana tugas dalam divisinya). Disamping ini ada

juga bentuk lain yang merupakan bagian dari bentuk matriks yang disebut sebagai *committee organization*. Bentuk ini biasanya diciptakan untuk kepentingan khusus misalnya memecahkan masalah tertentu dalam masyarakat.

Design organisasi dengan sistim konfigurasi yaitu bagaiman melakukan penggolongan yang kompleks dari elemen-elemen organisasi yang secara internal dapat bersifat kohesif dimana satu elemen mendukung elemen yang lain. Menurut Henry Mintzberg dalam suatu organisasi terdapat lima bagian dasar atau elemen penting seperti yang digambarkan berikut ini:



- Struktur Sederhana

Bentuk "*simple structure*" digunakan bila suatu organisasi memiliki tingkat kompleksitas dan formalisasi yang rendah, dan otoritasnya terpusat pada seorang eksekutif senior, atau dalam perusahaan swasta terpusat pemilik. Struktur ini tidak dapat dipertahankan apabila organisasinya bertumbuh menjadi besar.

- Struktur Birokrasi Mesin.

Bentuk "*machine bureaucracy*" digunakan apabila spesialisasi/differensiasi, formalisasi dan sentralisasinya tinggi, tetapi lingkungan bersifat sederhana dan stabil. Nampak disini pengaruh tekno struktur sangat tinggi, dimana standarisasi merupakan pusat perhatiannya. Bentuk ini sering dipuji karena memiliki keunggulan seperti kemampuan menjalankan pekerjaan secara terstandar dengan tingkat efisiensi yang tinggi. Akan tetapi, bentuk ini dikritik karena sering menimbulkan konflik antar unit dan sub unit. Disini nampak kelakuan dan ketidakmampuan menyesuaikan perubahan lingkungan. Karena itu, perlu diperhatikan jangan sampai terjadi overregulasi dan overbirokrasi.

Perlu diperhatikan bahwa design ini hanya diberlakukan dalam organisasi yang besar dengan lingkungan dalam organisasi yang besar dengan lingkungan yang stabil dan mudah dikenal (*simple*), dan dapat diterapkan suatu bentuk teknologi yang bisa distandarisasikan dan dirutinkan.

- Struktur Birokrasi Profesional.

Bentuk ini mengombinasikan standarisasi dan desentralisasi, karena tugas yang dijalankan menuntut standarisasi yang tinggi sekaligus keleluasaan untuk melakukannya. Didalam organisasi ini, para profesional seperti guru, dosen, dokter diberi keleluasaan untuk menerapkan skill dan keahliannya. Formalisasi memang ada tetapi tidak diterapkan terlalu kaku. Dengan demikian desain ini merupakan bentuk alternatif yang memberikan peluang desentralisasi pengambilan keputusan sementara tetap memanfaatkan sifat mesin birokrasi.

- Struktur Divisi.

Kekuasaan dalam struktur divisi dipegang oleh manajemen tengah (*middle* manajemen). Setiap manajemen tengah berfungsi sebagai unit otonom dimana setiap unit tersebut bertindak sebagai mesin birokrasi bagi dirinya. Salah satunya keuntungan dari struktur ini adalah lebih akuntabel dan memusatkan perhatian pada outcome dari pada yang dilakukan oleh bentuk oleh bentuk *machine bureaucracy*.

Akan tetapi kelemahan yang menonjol adalah bahwa struktur ini memiliki kegiatan dan sumberdaya yang ganda. Kelemahan yang lain adanya kecenderungan dari bentuk struktur ini untuk merangsang konflik karena motivasi untuk bekerjasama antara divisi sangat kecil. Desain seperti ini hanya bisa diterapkan dalam suatu lingkungan yang bersifat "*simple*" dan stabil.

- Struktur *Adhocracy*

Adhocracy adalah suatu bentuk struktur yang digunakan bila diferensiasi horizontalnya tinggi, diferensiasi vertikalnya rendah, tingkat

formalisasinya rendah, kebutuhan akan fleksibilitas dan responsivitas tinggi, serta pengambilan keputusan bersifat desentralistik. Bentuk ini lebih menekankan solusi baru daripada mengandalkan standarisasi dan formalisasi. Oleh karena keleluasaan para profesional dalam design ini sangat dibutuhkan maka pembuatan keputusan mau tidak mau bersifat desentralistik.

Keuntungan dari design ini adalah para spesialisasi dari berbagai disiplin ilmu dimanfaatkan untuk berkolaborasi dalam suatu tim koordinasi yang mantap sehingga masalah-masalah rumit yang dihadapi lebih mudah dipecahkan. Akan tetapi, kelemahannya terletak pada ketidakjelasan peran antara pimpinan dengan bawahan yang seringkali justru menimbulkan konflik. Disarankan bahwa bentuk ini sebaiknya digunakan apabila menghadapi lingkungan benar-benar dinamis dan kompleks.

3.4 Dimensi Etika

Dimensi etika dianalogikan dengan sistem sensor di dalam administrasi publik. Dimensi ini dapat berpengaruh pada dimensi-dimensi lain, dan sangat mempengaruhi tercapai-tidaknya tujuan administrasi publik pada umumnya dan tujuan organisasi publik pada khususnya. Dengan memperhatikan beberapa sumber, Bertens berekesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika, yaitu, sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut juga dengan “sistem nilai”. Sebagai kumpulan azas atau nilai moral yang sering disebut “kode etik”, dan sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, disebut juga “filsafat moral”.

Etika menggambarkan norma tentang perbuatan itu sendiri, yaitu apakah perbuatan tersebut boleh atau tidak boleh dilakukan. Sedangkan etiket menggambarkan cara perilaku tersebut dilakukan oleh manusia dan berlaku hanya dalam pergaulan atau berinteraksi dengan orang lain, juga cenderung berlaku dikalangan tertentu saja. Menurut Denis Thompson, di dalam administrasi publik terdapat isu etika yang kontroversial dan dilematis yakni etika netralitas dan Etika struktur. Etika netralitas menuntut seseorang administrator untuk netral, artinya menerapkan prinsip etika sesuai kebijakan organisasi atau sebagaimana diputuskan oleh organisasi, dan tidak boleh menerapkan prinsip etika yang dianutnya. Etika struktur, menyatakan bahwa organisasi atau pimpinan organisasilah yang bertanggung jawab atas keputusan dan kebijakan yang dibuat, bukan individu atau aparat.

a. Batasan dan Ruang Lingkup.

Bertens berkesimpulan bahwa ada tiga arti penting etika, sebagai nilai-nilai moral dan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau sekelompok dalam mengatur tingkah lakunya, atau disebut dengan “sistem nilai”. Sebagai kumpulan asas atau nilai moral yang sering dikenal dengan “kode etik”, dan sebagai ilmu tentang yang baik atau buruk, yang acap kali disebut “filsafat moral”.

Dalam dunia administrasi publik atau pelayanan publik, etika diartikan sebagai filsafat dan “profesional standards” (kode etik), atau *right rules of conduct* (aturan berperilaku yang benar) yang seharusnya dipatuhi oleh pemberi pelayanan publik atau administrator publik.

Menurut *The Public Administration Dictionary*, etika didefinisikan sebagai cabang filsafat yang berkenaan dengan nilai-nilai yang berhubungan dengan

perilaku manusia, dalam kaitannya dengan benar atau salah suatu perbuatan, dan baik atau buruk motif dan tujuan dari perbuatan tersebut.

b. Paradigma

Menurut Chandler dan Plano dalam etika terdapat empat aliran yaitu, *Empirical theory*, berpendapat bahwa etika diturunkan dari pengalaman manusia dan persetujuan umum. *Rational theory* melihat bahwa baik atau buruk sangat tergantung dari alasan dan logika yang melatarbelakangi suatu perbuatan, bukan pengalaman. *Intuitive theory* berargumen bahwa etika tidak harus berasal dari pengalaman dan logika, tetapi diri manusia secara ilmiah memiliki pemahaman tentang apa yang benar dan salah, baik atau buruk. *Revelation theory* berpendapat bahwa yang benar atau yang salah berasal dari kekuasaan diatas manusia yaitu tuhan sendiri.

Disamping empat aliran utama diatas, yang sering dipertentangkan dalam administrasi publik karena pengaruhnya kepada administrator adalah pendekatan teologis, utilitarianisme, deontologis, dan virtue ethics. Pendekatan teologis dan utilitarianisme merupakan pendekatan yang berorientasi kepada tujuan dan difokuskan kepada akibatnya. Teologis secara khusus berkenaan dengan maksud dan tujuan, sementara utilitarian berkenaan dengan akibat yang dirasakan.

Deontologi merupakan salah satu cabang etika yang menekankan kewajiban, tugas, tanggung jawab dan prinsip-prinsip yang harus diikuti. Menurut aliran Virtue Ethics, baik atau buruk ditentukan dari "*the excellences of character*" yang ditunjukkan dari integritas. Wayne A.R. Leys menyatakan bahwa kebiasaan dan tradisi tersebut harus "digoyang" dengan standard etika yang ada dimana etika,

katanya, harus dilihat sebagai *source of doubt*. Oleh Denhardt (1988) ini disebut sebagai model I – the 1940's.

Hurst A. Anderson ditahun 1953 mengungkapkan dalam suatu pidatonya dengan judul *Etchnical Values in Administration* (nilai-nilai etika dalam administrasi). Katanya etika sangat penting dalam setiap keputusan administratif, tidak hanya bagimereka yang memformulasikan kebijakan publik. Oleh Denhardt ini diklasifikasikan sebagai model II – the 1950's. Robert T.Gombelski melihat etika sebagai "*contemporary standards of right conduct*" yang harus disesuaikan dengan perubahan waktu. Denhardt melihat ini sebagai model III – 1960's. Dalam model IV – 1970's, yang merupakan akumulasi penyempurnaan dari model-model sebelumnya dimana dikatakan bahwa agar menjadi etis seorang administrator harus benar-benar memberi perhatian pada proses menguji dan mempertanyakan standard, atau asumsi yang melandaskan pembuatan keputusan administratif. Dalam model ke V – after Rohr, dimana dikatakan bahwa untuk dapat disebut etis maka seorang administrator harus secara independen masuk dalam proses menguji dan mempertanyakan standard-standard yang digunakan dalam membuat keputusan. Dalam model ke VI menggambarkan pemikiran Cooper bahwa antara administrator, organisasi, dan etika terdapat hubungan penting bahwaetika para administrator justru ditentukan oleh konteks organisasi dimana ia bekerja.

c. Aplikasi Etika dan Moral

Aplikasi etika dan moral dalam praktek dapat dilihat dari kode etik yang dimiliki oleh administrator publik. Kehadiran kode etik lebih berfungsi sebagai kontrol langsung sikap dan perilaku dalam bekerja diatur secara lengkap melalui aturan atau tata tertib yang ada. Kode etik

tidak hanya sekedar ada, tetapi juga diimplementasikan dalam bekerja, dinilai tingkat implementasinya melalui mekanisme monitoring, kemudian dievaluasi, dan diupayakan perbaikan melalui konsensus. Komitmen terhadap perbaikan etika ini perlu ditunjukkan, agar masyarakat publik semakin yakin bahwa pemerintah sungguh-sungguh akuntabel.

Di Amerika, nilai-nilai yang dijadikan kode etik bagi administrator publiknya adalah menjaga integritas, kebenaran, kejujuran, ketabahan, respek, beri perhatian, keramahan, cepat tanggap, mengutamakan kepentingan publik diatas kepentingan lain, bekerja profesional, pengembangan profesionalisme, komunikasi terbuka, kreatif, dedikasi, kasih sayang, penggunaan keleluasaan untuk kepentingan publik, beri perlindungan terhadap informasi yang sepatutnya dirahasiakan, dukungan terhadap sistem “merit” dan program “*affirmative action*”.

Untuk membantu menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral di Indonesia, pengalaman dinegara-negara lain perlu ditimba. Tidak dapat disangkal bahwa pada saat ini Indonesia yang dikenal sebagai negara koruptor nomor muda, perlu berupaya keras menerapkan prinsip-prinsip etika dan moral. Etika administrator publik atau manajer publik, etika perencanaan publik, etika pegawai negeri sipil, dsb., harus diprakarsai dan mulai diterapkan sebelum berkembangnya budaya yang bertentangan dengan moral dan etika.

3.5 Dimensi Lingkungan

Dinamika atau perubahan dimensi eksternal administrasi publik sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Pentingnya pengaruh lingkungan tersebut mulai disadari sejak munculnya konsep dan teori tentang ekologi administrasi atau ekologi organisasi, atau sejak teridentifikasinya konsep “sistem

terbuka” oleh F.E. Emery yang mengakui adanya interaksi antara suatu organisasi dengan lingkungan.

Lingkungan diartikan sebagai semua faktor yang berada di luar organisasi atau semua yang berada di luar batas organisasi. Lingkungan ini mencakup lingkungan umum (*general environment*) yang memengaruhi organisasi secara tidak langsung, atau begitu kurang dirasakan secara langsung seperti kondisi politik, ekonomi, sosial, budaya dan hukum, juga lingkungan khusus (*specific environment*) yang memiliki pengaruh secara langsung seperti pelanggan, pemasok, pesaing, pemerintah, serikat kerja, asosiasi perdagangan dan kelompok penekan.

Dalam perkembangan administrasi publik terdapat dua paradigma umum yang dibangun berdasarkan respon organisasi dengan lingkungannya. Paradigma yang pertama adalah “sistem tertutup” (*closed system*) yang menggambarkan interaksi yang terbatas dari suatu organisasi dengan lingkungannya, dan apa yang dikerjakan organisasi tersebut hampir tidak tergantung kepada dinamika lingkungan. Sebaliknya paradigma “sistem terbuka” (*opened system*) yang menggambarkan interaksi yang begitu intensif antara organisasi dengan lingkungannya, sehingga apa yang dilakukan oleh organisasi tersebut sangat didikte oleh lingkungannya.

Beberapa isu penting yang menyangkut dimensi lingkungan adalah:

- Kekhasan situasi dan kondisi Indonesia, yang selama ini ditandai oleh kondisi dan situasi sosial, politik dan budaya masyarakat sebagai akibat dari perjalanan sejarah yang khas. “Internia” (kelambanan) di dalam birokrasi Indonesia yang cenderung menolak berbagai bentuk perubahan, dan jika menerimanya hanya sebatas formalitas atau kamuflase. Negara dengan luas wilayah, fisik yang begitu kompleks, dengan ribuan

pulau dan etnis, pasti menuntut jenis pelayanan publik yang sangat kompleks.

- Penerapan teori dan strategi administrasi publik dari Barat.
- Penerapan teori dan strategi pembangunan dari luar negeri.
- Penerapan *capacity building*.
- Prinsip-prinsip *good governance*.

a. Pergeseran Paradigma

Dalam perkembangan administrasi publik terdapat dua paradigma umum tentang hubungan antara organisasi dengan lingkungan. Paradigma pertama dikenal dengan nama “sistem tertutup” (*closed system*) dan kedua adalah “sistem terbuka” (*open system*). Sistem tertutup menggambarkan interaksi yang terbatas dari suatu organisasi terhadap lingkungannya, dan apa yang dikerjakan organisasi tersebut hampir tidak tergantung kepada lingkungannya. Karena itu, perkembangan organisasi tidak tergantung kepada lingkungannya. Sebaliknya sistem terbuka menggambarkan interaksi yang begitu intensif antara suatu organisasi dengan lingkungannya, sehingga apa yang dikerjakan organisasi tersebut sangat didikte oleh lingkungannya. Sistem terbuka juga selalu melihat eksistensi dan perkembangan suatu organisasi dalam kaitannya dengan sistem lingkungan yang ada disekitarnya.

b. Karakter Lingkungan

Ada dua karakter penting dari lingkungan yaitu *turbulence* dan *munificience*. *Turbulence* berkenaan dengan sifat lingkungan mengalami perubahan yang kacau balau, atau tetap stabil, sedang *munificent*

berkenaan dengan sifat lingkungan yang mengalami tingkat kelangkaan atau kelimpahan sumberdaya penting. Ada juga pembagian lain dari Gregory G.Dess dan Donald W.Beard yaitu, menurut dimensi kemampuan, dinamika, dan kompleksitas. Dimensi kemampuan berkenaan dengan sumberdaya yang dimiliki lingkungan yaitu apakah masih berkelimpah atau sudah mulai langka. Dimensi dinamika menunjukkan tingkat kesetabilan suatu lingkungan yang memungkinkan suatu organisasi memprediksi masa depannya. Sedangkan dimensi kompleksitas lingkungan menggambarkan tingkat heterogenitas dan konsentrasi elemen-elemen lingkungan. Lingkungan yang “simple” adalah yang homogen dan terkonsentrasi, sedangkan yang kompleks adalah yang homogen dan tersebar.

c. Mengetahui Lingkungan

Environmental scanning merupakan suatu teknik umum yang sering digunakan untuk membaca karakteristik lingkungan—apakah lingkungan memberikan peluang (*opportunities*), dan ancaman (*threats*). Dengan mengetahui informasi tentang peluang dan ancaman tersebut, suatu organisasi dapat mempersiapkan dirinya untuk melakukan penyesuaian. Berbagai teknik seperti teknik forecasting, market analysis, *stakeholders analysis*, dsb., diterapkan untuk memperoleh gambaran tentang pengaruh kondisi eksternal tersebut. Untuk melakukan penyesuaian terhadap kondisi eksternal tersebut, organisasi harus mengevaluasi kelemahan-kelemahan (*weaknesses*) dan kekuatan-kekuatannya (*strength*).

d. Wujud Adaptasi Terhadap Lingkungan

Suatu organisasi hanya dapat bertahan hidup sepanjang ia mampu melakukan penyesuaian diri dengan lingkungannya dalam berbagai bentuk yaitu perubahan strategi, struktur dan budaya kerja. Michael T. Hannan dan John Freeman, dalam perspektif adaptasi, mereka mengemukakan bahwa submit-submit organisasi, manajer dan koalisi dominan melakukan scanning terhadap lingkungan untuk mendapatkan informasi tentang peluang, ancaman, merumuskan respons strategis, dan melakukan penyesuaian struktur organisasi secara tepat.

Hubungan antara lingkungan dengan perubahan struktur juga dapat dilihat dari tulisan Stephen P. Robbins. Robbins menggambarkan bahwa dalam menghadapi lingkungan yang bersifat sangat tidak menentu, organisasi akan mengatur strukturnya lebih kompleks yaitu menciptakan unit-unit yang lebih khusus dalam jumlah yang lebih besar dan mengaplikasikan lebih banyak spesialisasi.

Dalam buku manajemen strategis lain diungkapkan bahwa organisasi dalam merespons perubahan lingkungannya menggunakan strategi sesuai hierarki organisasi, misalnya pada tingkat corporate atau organisasi secara keseluruhan, tingkat business atau divisi atau departemen, pada tingkat fungsional.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk bertahan hidup, atau bahkan berkembang, kualitas respons terhadap lingkungan dalam bentuk perubahan strategi, struktur dan budaya sangat menentukan. Para manajer organisasi harus menyadarinya dan berperan besar dalam melakukan penyesuaian tersebut

3.6 Dimensi Kinerja

Kinerja selalu dikaitkan dengan akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan suatu kondisi dimana seseorang yang menggunakan otoritas atau kekuasaan dapat dihambat oleh instrumen eksternal dan norma-norma internal. Secara eksternal, akuntabilitas merupakan tanggung jawab terhadap sumber daya atau otoritas yang diberikan atau diserahkan, seperti akuntabilitas fiskal, akuntabilitas legal, akuntabilitas program, akuntabilitas proses dan akuntabilitas outcome. Sedangkan secara internal, akuntabilitas berkenaan dengan pedoman etika, profesional dan praktek dalam menjalankan tanggung jawab yang diserahkan, yang mengatur perilaku individu administrator menurut standar dan idealnya suatu profesi.

Proses penilaian kinerja dapat menggunakan pendekatan komparatif, standar-standar absolut, pendekatan tujuan dan indeks yang bersifat langsung atau objektif. Penilaian ini ditujukan untuk management development, pengukuran kinerja, perbaikan kinerja, remunerasi dan benefit, identifikasi potensi, feedback, perencanaan sumber daya manusia dan komunikasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja menurut Decotit dan Petit, yaitu relevansi dan kriteria kinerja yang dipilih. Kemampuan penilai dalam mengevaluasi kinerja pihak yang dinilai secara benar. Motif penilai dalam mengevaluasi secara tepat. Penerimaan pihak yang dinilai terhadap proses penilaian.

Ada beberapa isu kritis dalam proses penilaian kinerja pegawai, antara lain:

- Kemampuan penilai mengaitkan kinerja perorangan dengan strategi, tujuan, misi dan visi organisasi.
- Kemampuan dan independensi penilai dalam memberikan penilaian.
- Kontrol terhadap kualitas pengukuran kinerja.
- Penerimaan terhadap alat ukur.

- Kejelasan terhadap apa yang diharapkan dari pegawai.

- a. Batasan dan Ruang Lingkup

Istilah “kinerja” merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi”. Dalam administrasi publik, kinerja mulai dituntut untuk diukur sejak Woodrow Willson menekankan efisiensi dalam desain sistem administrasi, dan sejak F.W Taylor mendorong pegawai bekerja efisien. Bernardin dan Russel mengartikan kinerja sebagai “....*the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period*....”. Di Indonesia, kinerja seorang pegawai negeri sipil lebih dikaitkan dengan “pelaksanaan pekerjaan” sebagaimana tercantum dalam surat edaran BAKN, No. 02/SE/1980, tertanggal 11 Februari 1980 ketimbang hasil pekerjaan. Sementara itu Swanson membagi kinerja atas tiga tingkatan yaitu kinerja organisasi, kinerja proses, dan kinerja individu.

Secara umum, parameter atau kriteria yang digunakan dalam menilai kinerja meliputi kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, penghematan biaya, kemandirian atau otonomi dalam bekerja dan kerjasama. Di Indonesia, parameter yang digunakan untuk menilai kinerja pegawai negeri sipil adalah DP3 yang memuat 7 nilai umum dan 1 nilai khusus. Nilai-nilai umum ini berlaku untuk semua pegawai yaitu kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, dan kerjasama, sementara parameter khusus hanya ada 1 saja yaitu kepemimpinan yang berlaku bagi para pemegang jabatan yang ada.

- b. Penilaian Kinerja (*Performance Appriassals*)

Penilaian kinerja secara populer lebih diartikan sebagai penilaian hasil kerja individu, dan bukan kelompok,,

organisasi, atau proses sebagaimana disampaikan oleh Swanson dan Holton III (1999). Secara teoritis dan praktis, penilaian kinerja ini sangat erat kaitannya dengan *job delineation*. Artinya, suatu penilaian tidak dapat dilakukan jika masih terdapat ketidakjelasan tentang pekerjaan itu sendiri.

Menurut Locher dan Teel penilaian berguna untuk menentukan kompensasi, perbaikan kinerja, umpan balik, dokumentasi, promosi, pelatihan, mutasi, pemecatan, pemberhentian, penelitian kepegawaian dan perencanaan tenaga kerja. Hal serupa juga disampaikan oleh Siagian bahwa sistem penilaian kinerja yang baik akan sangat bermanfaat untuk berbagai kepentingan, seperti mendorong, peningkatan prestasi kerja, bahkan pengambilan keputusan dalam pemberian imbalan, kepentingan mutasi pegawai, penyusunan program pendidikan dan pelatihan, dan membantu pegawai dalam menentukan rencana karirnya.

c. Paradigma Penilaian Kinerja

Secara teoritis terdapat dua paradigma yang populer yaitu *paradigma manajemen normatif* dan *paradigma manajemen baru*. Dalam manajemen normatif terdapat 3 aliran yang mempunyai orientasi memandang pegawai secara berbeda. Aliran pertama adalah *manajemen klasik* yang memandang pegawai sebagai faktor produksi yang dapat dimanipulasi. Aliran kedua adalah *manajemen human relations* yang melihat pegawai sebagai makhluk sosial yang kebutuhan sosialnya perlu dipenuhi. Aliran ketiga adalah aliran *manajemen sumberdaya manusia* yang melihat aparat sebagai sumberdaya manusia yang harus dikembangkan untuk meningkatkan martabatnya dan pencapaian tujuan organisasi.

Dalam konteks Manajemen Publik Baru, penilaian kinerja harus dilihat sebagai upaya yang berkesinambungan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi publik. Penilaian harus ditunjukkan tidak hanya kepada cara yang ditempuh suatu lembaga pemerintah, tetapi juga pencapaian tujuan lembaga pemerintahan yang didasarkan pada visi dan misi serta harapan masyarakat.

d. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penilaian Kinerja

Decotit dan Petit mengungkapkan bahwa ada beberapa faktor yang menentukan efektivitas suatu penilaian kinerja yaitu relevansi dari kriteria kinerja yang dipilih. Kemampuan penilaian dalam mengevaluasi kinerja pihak yang dinilai secara benar. Motif penilaian dalam mengevaluasi kinerja pihak yang dinilai secara benar. Penerimaan pihak yang dinilai terhadap proses penilaian.

Secara teoritis efektivitas dari penilaian kinerja dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor. *The four-component Performance Appraisal Model* diperkenalkan oleh Murphy dan Cleveland mengajukan variable penting dalam penilaian kinerja yaitu *the rating context, the performance judgement, the performance rating, dan the evaluation of the appraisals system*.

Untuk melakukan kajian secara lebih mendalam tentang faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penilaian kinerja di Indonesia, maka perlu melihat beberapa faktor penting sebagai berikut. *Pertama*, kejelasan tuntutan hukum atau peraturan perundang-undangan untuk melakukan penilaian secara benar dan tepat. *Kedua*, Manajemen sumberdaya manusia yang berlaku memiliki fungsi dan proses yang sangat menentukan efektivitas penilaian kinerja. *Ketiga*, kesesuaian antara paradigma yang dianut oleh manajemen suatu organisasi dengan tujuan penilaian kinerja. *Keempat*,

komitmen para pemimpin atau manajer organisasi publik terhadap pentingnya suatu penilaian kerja.

e. Pendekatan Penilaian Kerja

Secara umum, untuk menilai kinerja telah dikembangkan 2 pendekatan utama yaitu pendekatan perilaku dan pendekatan hasil. Pendekatan perilaku mempelajari perilaku yang relevan atau yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan tugas pekerjaan seseorang. Pendekatan hasil mempelajari apakah hasil yang diperoleh telah sesuai dengan tuntutan dari pihak yang membutuhkan dan telah diberikan dengan kualitas yang terbaik atau didistribusikan secara adil kepada mereka yang membutuhkan.

Dalam pendekatan perilaku, penerapan “cara untuk menghasilkan” sesuatu yang diinginkan menjadi pusat perhatian penilaian. Sementara itu, di dalam pendekatan hasil, yang dinilai adalah ketepatan hasil sesuai dengan harapan atau rencana, atau yang secara populer disebut dengan kriteria efektivitas.

Salah satu model yang sangat populer dikemukakan oleh Christopher Pollit dan Geert Bouckaert adalah model *input/output (the input/output model)*. Model tersebut mengasumsikan bahwa institusi/program dibangun untuk memenuhi kebutuhan sosial ekonomi tertentu.

f. Prinsip Penilaian Kinerja

Prinsip penilaian kinerja dapat dipelajari dari tulisan Bernardine dan Russel. Dalam membuat keputusan yang berkaitan dengan penilaian kinerja, terdapat empat hal utama yang perlu diperhatikan yakni aspek yang dinilai, proses pengukuran, penentuan pihak yang menilai dan penentuan pihak yang dinilai.

Didalam proses penilaian pengukuran kinerja terdapat beberapa pilihan yang harus dibuat, yaitu jenis skala pengukuran, jenis-jenis instrumen penilaian, pengawas tingkat kesalahan pencatatan untuk hambatan prestasi situasional, dan seluruh metode pengukuran skor.

Sehubungan dengan beberapa hal diatas, aspek lain yang perlu diperhatikan adalah unit analisisnya. Ditinjau dari unit analisisnya, penilaian kinerja dapat dibedakan atas *job performance* yang biasanya diukur langsung dari pegawai atau pejabatnya. *Organizational performance* yang diukur dari kinerja organisasi secara keseluruhan, dan *Program Performance* yang menggambarkan kinerja program atau kebijakan.

Didalam suatu organisasi sebaiknya diperhatikan semua jenis kinerja tersebut, karena mereka saling terkait. Kerja individu terkait dengan kinerja organisasi dan program. Perhatian ini harus dilembagakan agar para anggota organisasi selalu memberi perhatian kepada ketiga jenis kinerja itu dan berupaya untuk menyumbangkannya.

g. Kemampuan dan Interpendensi Penilai dalam memberikan penilaian

Pertanyaan yang menarik adalah apakah semua pemegang jabatan yang ditunjuk sebagai penilai mampu melakukan penilaian? Apakah mereka selalu mengamati kinerja bawahannya? Di Indonesia, DP3 tidak diorientasikan kepada para pejabat yaitu tentang cara-cara penilaian secara profesional, ketika seseorang menduduki suatu jabatan. Hal ini telah menimbulkan banyak kasus yang menyangkut ketidakpuasan pihak yang dinilai terhadap yang menilai.

h. Kontrol Terhadap Kualitas Pengukuran Kinerja

Secara konvensional metode-metode yang paling banyak digunakan untuk menilai pegawai secara berturut-turut terdiri *atas rating scales and essays, rating scales, goal setting, essay, essay and critical incident, ranking*, dan *critical incidents*. Hal yang paling penting adalah metode yang digunakan ini bebas dari apa yang disebut sebagai “common judgemental errors”.

Memang benar apa yang telah disampaikan Dresang. Didalam penilaian kinerja melalui DP3, seringkali terjadi kesalahan dalam sistem pemberian nilai oleh seorang atasan seperti hanya menilai berdasarkan “kesan awal” semata, atau berdasarkan “kesan terakhir” saja.

i. Penerimaan Terhadap Alat Ukur

Cukup banyak pegawai negeri baik berkedudukan sebagai penilai ataupun sebagai pihak yang dinilai menyatakan kurang setuju dengan beberapa parameter yang digunakan dalam DP3 saat ini, seperti loyalitas. Bahkan ada juga yang menghendaki agar DP3 secara keseluruhan ditinjau ulang atau dirubah. Dengan tingkat penerimaan yang relatif rendah seperti ini maka penilaian DP3 akan mengandung banyak bias karena adanya praktek “asal isi” dan tidak dapat digunakan untuk keperluan pengembangan pegawai atau perbaikan kinerja organisasi.

j. Kejelasan Tentang Apa yang diharapkan dari Pegawai

Di dalam sistem kontrak dijelaskan kinerja dan target yang diharapkan dari seorang pegawai sehingga seorang pegawai mengetahui dengan jelas apa yang diharapkan dari dirinya. Karena sistem yang berlaku di Indonesia bukan sistem kontrak maka banyak pegawai negeri sipil yang tidak jelas kinerjanya karena mereka tidak tahu apa yang diharapkan dari dirinya dalam kurun

waktu tertentu. Isu ini sangat berkaitan erat dengan sistem orientasi pegawai yang dilakukan dikantor pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

BAB 4

PERGESERAN TEORI ADMINISTRASI NEGARA

Oleh Ahmad Farouq Mulku Zahari

4.1 Pendahuluan

Perkembangan teori ilmu administrasi negara dapat ditelusuri dari sejarah perjalanan kemunculannya melalui beberapa literatur yang membahas tentang administrasi negara itu sendiri. Karya fenomenal dari Woodrow Wilson (1886) dengan judul *"The Study of Administration"* dapat dijadikan sebagai rujukan dalam perkembangan awal pemikiran dan praktik administrasi negara. Kemudian dilanjutkan oleh E.N Gladen dalam karya nya *"A History of Public Administration"* (1972), di dalamnya membahas tentang pegawai tata usaha, manajer tingkat menengah pada zaman kuno (khususnya di Mesir kala itu) dan dunia timur, Keban dalam (Pasolong, 2017).

Literatur selanjutnya merujuk pada tulisan yang ditulis oleh Leonard D. White (pada tahun 1948, 1951, 1954, dan 1958) Keban (2004) dalam (Pasolong, 2017). Pada terbitan pertama membahas tentang pengalaman administrasi di Amerika Serikat selama kurun waktu 1789-1801, terbitan kedua membahas tentang pengalaman Amerika Serikat selama tahun 1801-1829, terbitan ketiga menjelaskan tentang pengalaman negara yang sama dalam periode 1829-1861, dan terbitan yang terakhir pada periode 1861-1901.

Jika administrasi negara diibaratkan makhluk hidup yang senantiasa bertumbuh dan berkembang, yang dimulai sejak lahir sampai mencapai usia kematangannya (dewasa), maka administrasi negara senantiasa mengalami *metamorphosis* (perubahan) dalam perkembangan paradigmanya. Metamorphosis ini terjadi karena adanya penyesuaian administrasi negara dengan perkembangan atau perubahan ekologi (lingkungannya) dan tuntutan kehidupan masyarakat yang senantiasa berubah setiap saat sesuai dengan kondisi perubahan zaman. Perlu digarisbawahi bahwa perubahan paradigma dari administrasi negara ini merupakan upaya keberlangsungan administrasi negara itu sendiri.

4.2. Paradigma Administrasi Negara

Tepatlah jika dikatakan perkembangan disiplin suatu ilmu pengetahuan dapat diidentifikasi melalui perkembangan paradigmanya. Hal ini dikarenakan paradigma dijadikan sebagai *road map* (peta jalan) dalam menafsirkan sebuah realitas keilmuan berdasarkan dari konteks kemunculannya, (Sabaruddin and Said, 2020). Sebelum jauh membahas tentang paradigma dari administrasi negara, maka langkah awal adalah mengetahui apa itu “paradigma”. Merujuk pada karya Thomas Kuhn (1993) dengan judul “Peran Paradigma dalam Revolusi Sains” (*The Structure of Scientific Revolution*), dikatakan bahwa “paradigma adalah suatu cara pandang yang memiliki nilai-nilai, metode-metode, serta prinsip dasar dalam memecahkan masalah yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada masa atau periode tertentu, (Pasolong, 2017). Secara kontekstual, apabila suatu cara pandang tertentu mendapat tantangan dari luar sampai mengakibatkan krisis yang dalam bahasa (Keban, 2019) adalah “*anomalies*”, maka wibawa dan kepercayaan dari cara pandang tersebut menjadi berkurang atau luntur, sehingga orang akan mencari cara pandang baru yang lebih sesuai atau dengan kata lain akan lahir suatu paradigma baru.

Kaitannya dengan perkembangan ilmu administrasi negara, “*anomalies*” ini pernah terjadi beberapa kali yang ditandai dengan pergantian cara pandang lama ke cara pandang baru. Nicholas Henry (1995) dalam (Keban, 2019) mengemukakan bahwa standar dari suatu disiplin ilmu mencakup fokus dan lokus. Fokus membahas mengenai metode dasar atau cara ilmiah yang dapat digunakan untuk memecahkan suatu kasus (*what of the field*), sedangkan lokus berkaitan dengan tempat di mana metode tersebut dapat diimplementasikan (*where of the field*).

Selanjutnya Nicholas Henry (1995) dalam (Sabaruddin and Said, 2020) mengemukakan bahwa terdapat lima paradigma dari administrasi negara. Kelima paradigma tersebut diuraikan sebagai berikut:

Paradigma Pertama (*Paradigm of Dichotomy Politics and Administration, 1900-1926*), paradigma ini dikenal sebagai paradigma dikotomi atau pemisahan politik dan administrasi, di mana administrasi negara terbatas hanya berfokus pada kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan serta masalah-masalah organisasi. Sedangkan politik dan kebijaksanaan serta masalah-masalah pemerintahan, merupakan inti pokok dari ilmu politik. Penekanan dari paradigma ini terletak pada lokusnya, yakni di mana administrasi negara seharusnya berada. Ciri khas pada masa ini adalah perbedaan yang jelas antara politik dan administrasi, di mana politik negara memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi memberi perhatiannya pada implementasi atau pelaksanaan dari kebijakan. Tokoh pada fase ini adalah Leonard D. White dan Frank J. Goodnow melalui tulisannya dengan judul “*Politics and Administration*”. Dapat dikatakan bahwa dalam paradigma ini, lokus lebih ditekankan daripada fokusnya.

Paradigma Kedua (*Paradigm of Administrative Principles, 1927-1937*), disebut sebagai prinsip-prinsip

administrasi negara. Pada fase ini Lokus dari administrasi negara tidak perlu dipermasalahkan, yang diperhitungkan adalah pada fokusnya yakni prinsip-prinsip administrasi yang berlaku secara universal pada setiap bentuk organisasi dan lingkungan sosial budaya masyarakat. Pada prinsipnya administrasi negara dapat diterapkan di negara mana saja walaupun berbeda kebudayaan, lingkungan, visi, dan lain sebagainya. Pada masa ini juga administrasi negara mencapai puncak kepopulerannya. Paradigma kedua ini menekankan fokus dari administrasi ketimbang lokusnya.

Kisaran 1930-an dan awal tahun 1940-an, administrasi negara diwarnai dengan pengaruh disiplin ilmu lain seperti manajemen dan industri. Dari berbagai disiplin ilmu inilah berkorelasi besar pada lahirnya prinsip-prinsip administrasi. Tokoh-tokoh terkenal dalam paradigma ini adalah Mary Parker Follet (*Creative Experience*, 1924), Willoughby (*Principles of Public Administration*, 1927), Henry Fayol (*Industrial and General Management*, 1930), Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick (*Paper on the Science of Administration*, 1937) melalui prinsip POSDiCoRB nya (*Planning, Organization, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*) dan James D. Mooney dan Alan C. Reiley (*Principles of Organization*, 1939). Pemikiran tokoh tokoh dalam paradigma ini dipengaruhi oleh tokoh manajemen klasik seperti Frederick W. Taylor dengan karyanya (*Principle of Scientific Management*, 1911).

Paradigma Ketiga (*Paradigm of Public Administration as Politics, 1950-1970*), yakni administrasi negara sebagai ilmu politik. Paradigma ini lahir sebagai upaya kritikan atas pemisahan politik dan administrasi. Morstein-Marx yang merupakan seorang editor buku (*Element of Public Administration*, 1946) yang mempertanyakan kembali pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis. Selain itu tokoh lain seperti Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak

konsistenan prinsip administrasi, beliau menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku secara universal. Dalam konteks ini, administrasi negara bukan bebas nilai (*value free*) yang dapat berlaku di mana saja, tetapi justru dipengaruhi oleh nilai-nilai tertentu. Akibatnya, terjadi pertentangan antara anggapan administrasi negara sebagai *value free* yang dapat berlaku di mana saja, dan anggapan mengenai *value-laden politics* dilain sisi. Namun, dalam praktiknya anggapan kedua yang berlaku, karena itu John Gaus secara tegas mengatakan bahwa teori administrasi negara sebenarnya juga teori politik. Sebagai akibatnya, maka muncul paradigma baru yang menganggap administrasi negara sebagai ilmu politik di mana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi negara mengandung banyak kelemahan. Sayangnya mereka yang mengajukan kritikan terhadap prinsip-prinsip administrasi tidak memberikan jalan keluar tentang fokus yang dapat digunakan dalam administrasi negara. Olehnya itu, pada masa tersebut administrasi negara mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap sebagai ilmu yang sangat dominan dalam dunia administrasi negara, (Keban, 2019).

Paradigma Keempat (*Paradigm of Public Administration as Administration, 1956-1970*) yakni administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Paradigma ini lahir sebagai respon ketidak senangan yang menempatkan ilmu administrasi sebagai ilmu kelas dua setelah ilmu politik. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen dikembangkan secara ilmiah melalui pengkajian yang lebih mendalam. Fokus dalam paradigma ini adalah perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi moderen seperti metode kuantitatif, analisis sistem dan lain-lain. Hal ini diperkuat dengan pernyataan Handerson yang menyatakan bahwa teori organisasi seharusnya menjadi perhatian administrasi publik, Henry (1988) dalam (Sabaruddin and Said, 2020). Ada dua arah

yang terjadi dalam perkembangan paradigma ini, yaitu yang pertama berorientasi pada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin ilmu psikologi sosial, dan yang kedua berorientasi pada kebijakan publik. Semua fokus yang diterapkan dalam paradigma ini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi negara. Sebagai suatu paradigma, pada fase ini ilmu administrasi hanya memiliki fokus yang jelas namun tidak pada lokusnya. Oleh karena itu terjadi ketidakjelasan pada lokusnya.

Paradigma Kelima (*Paradigm of Public Administration as Public Administration, 1970-sekarang*), yakni administrasi negara sebagai administrasi negara. Paradigma ini telah memiliki fokus dan lokus yang jelas, di mana teori manajemen, teori organisasi, dan kebijakan publik menjadi fokus dari administrasi negara, sedangkan kepentingan-kepentingan dan masalah-masalah publik menjadi lokusnya.

Selain pandangan Nicholas Henry dengan kelima paradigmanya, terdapat juga pandangan Gerald E. Caiden (1982) dalam (Keban, 2019) yang membagi delapan aliran dalam administrasi negara yakni: **Pertama**, Aliran Proses Administrasi yakni dengan mengandalkan POSDiCoRB sebagai sarana untuk mencapai tujuan administrasi. **Kedua**, Aliran Empiris yakni mengandalkan studi kasus atau praktik administrasi publik sehingga tidak hanya mengandalkan teori dan generalisasi yang telah dihasilkan. **Ketiga**, Aliran Perilaku Manusia, yakni memusatkan perhatian pada konflik, komunikasi, motivasi, status dan interaksi sosial, kepemimpinan yang darinya dapat memperlancar tujuan. **Keempat**, Aliran Birokrasi yakni memusatkan perhatian melalui penerapan prinsip-prinsip birokrasi ala weberian, di mana dianggap unggul karena berdasarkan pada aturan rasional serta hirarki yang jelas dalam mencapai efisiensi.

Kelima, Aliran Sistem Sosial, yang melihat organisasi sebagai suatu kesatuan (sistem) sosial terbuka dan tertutup yang dalam pengembangannya menjadi suatu pemahaman antara administrasi publik dengan publik atau masyarakat luas. **Keenam**, Aliran Pengambilan Keputusan, yang mencoba memusatkan perhatian pada prinsip dan teknik pengambilan keputusan dalam suatu organisasi, agar tidak terjadi kekeliruan dalam pengambilan keputusan. **Ketujuh**, Aliran Matematik yakni mengadopsi model matematika dan statistika sehingga para administrator tidak lagi menggantungkan diri pada cara-cara tradisional. **Kedelapan**, Aliran Integratif yakni mencoba melakukan konsolidasi dari berbagai aliran di atas sebagai upaya pelaksanaan daripada administrasi.

G. Federickson (1964) dalam (Pasolong, 2017) juga mengemukakan 6 paradigma administrasi negara, Yakni: 1) Paradigma Birokrasi Klasik, 2) Paradigma Birokrasi Neo Klasik, 3) Paradigma Kelembagaan, 4) Paradigma Hubungan Kemanusiaan, 5) Paradigma Pilihan Publik (*Public Choise*), dan 6) Paradigma Administrasi Negara Baru.

Pergeseran paradigma administrasi terus terjadi, Barzelay dan Armajani (1997) dalam (Keban, 2019) dan (Pasolong, 2017) mengemukakan perspektif paradigma birokratik ke *post-bureaucratic paradigm* yang dapat diuraikan dalam tabel berikut:

Perspektif Paradigma Birokratik dan <i>Post-Bureaucratic Paradigm</i>		
No	Paradigma Birokratik	<i>Post-Bureaucratic Paradigm</i>
1	Menekankan pada kepentingan publik, efisiensi, dan kontrol administrasi	Menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, produk, kualitas dan nilai, dan keterikatan terhadap norma.

2	Mengutamakan otoritas, fungsi, dan struktur	Mengutamakan misi pelayanan dan <i>outcome</i> .
3	Menekankan tanggungjawab dan menilai biaya	Membangun akuntabilitas, menekankan pemberian nilai pada masyarakat, dan memperkuat hubungan kerja.
4	Mengutamakan prosedur dan ketaatan terhadap aturan	Menekankan identifikasi dan pemecahan masalah, pemahaman dan penerapan norma-norma, serta proses perbaikan yang berkelanjutan.
5	Mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi	Menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, dan memperkaya umpan balik.

Disaat yang bersamaan juga muncul paradigma yang bersifat reformatif yang dipopulerkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) melalui bukunya "*Reinventing Government*". Osborne dan Gaebler berpandangan bahwa organisasi pemerintah diibaratkan seperti sebuah kapal yang mana pemerintah berperan hanya sebagai nakhoda yang mengarahkan (*steer*) lajunya kapal bukan sebagai pengayuh (*row*) kapal tersebut. Olehnya itu urusan kayuh-mengayuh diserahkan pada organisasi di luar pemerintah, dalam hal ini adalah organisasi swasta dan organisasi masyarakat sipil (*civil society*), sementara pemerintah lebih fokus pada aspek pembuatan regulasi, (Sabaruddin and Said, 2020).

4.3. Administrasi Negara dari Old Public Administration Ke Good Governance

1. *Old Public Administration (OPA)*

OPA dikenal sebagai administrasi negara tradisional (klasik), di mana administrasi harus memiliki hirarki sebagai upaya efisiensi dari pelaksanaan kebijakan pemerintah dan pelaksanaan pelayanan publik secara profesional. Beberapa ciri utama dari *Old Public Administration* yang dikemukakan oleh Denhardt dan Denhardt dalam (Sabaruddin and Said, 2020) yakni sebagai berikut:

- 1) Pemerintah menitik beratkan perhatiannya dalam memberikan jasa pelayanan langsung melalui instansi pemerintah.
- 2) *Public policy* dan *administration* erat kaitannya dengan perancangan dan pelaksanaan kebijakan sebagai upaya dalam pencapaian tujuan politik.
- 3) Administrasi publik yang memiliki peran terbatas dalam dalam pemerintahan dan pembuatan kebijakan.
- 4) Administrator publik bertanggungjawab kepada "*elected official*" (pejabat/birokrat politik) dalam pemberian pelayanan publik serta memiliki keterbatasan dalam diskresi.
- 5) Pertanggungjawaban Administrator kepada pimpinan politik yang lahir atas kehendak dan pilihan rakyat.
- 6) Aktivitas publik dilaksanakan melalui garis hierarki dalam organisasi dan dikontrol oleh pimpinan organisasi.
- 7) *The primary values* organisasi publik adalah rasionalitas & efisiensi.
- 8) Partisipasi masyarakat terbatas karena organisasi publik dijalankan secara tertutup.

- 9) Peranan administrator publik dirumuskan secara luas melalui penerapan fungsi POSDiCoRB.

2. *New Public Management (NPM)*

Secara umum NPM merupakan pendekatan administrasi negara yang menggunakan konsep manajemen bisnis dalam meningkatkan efektivitas kinerja, dan efisiensi birokrasi pemerintahan melalui pemberian pelayanan. Disini pemimpin dituntut untuk menemukan ide dan sistem baru yang sifatnya inovatif dan berorientasi pada output melalui cara privatisasi fungsi-fungsi pemerintahan. NPM merupakan konsep yang menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam *memenage* program dan kepentingan publik, sehingga peran pemerintah terbatas pada hal-hal yang sifatnya strategis seperti memimpin, mengendalikan dan mengarahkan.

Fertie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pttigrew dalam (Keban, 2019) mengemukakan empat orientasi dalam NPM yakni:

- 1) Orientasi *The Drive*, yakni dalam pengukuran kinerja senantiasa mengutamakan efisiensi.
- 2) Orientasi *In Search of Excellence*, yakni memaksimalkan kinerja melalui pemanfaatan teknologi dan ilmu pengetahuan (iptek).
- 3) Orientasi *Downsizing & Decentrallization*, yakni penyederhanaan struktur dengan memperkaya fungsi yang ada dan otoritas yang didelegasikan pada unit yang lebih rendah sehingga dapat berfungsi secara tepat dan cepat.
- 4) Orientasi pada pelayanan publik (*Public Service*), yakni pemusatan pada kualitas, dan nilai-nilai yang ingin diperoleh organisasi publik, memberikan penekanan pada aspirasi, perhatian pada partisipasi masyarakat sebagai “user”, otoritas diberikan pada pejabat tinggi

sebagai perpanjangan tangan masyarakat, menekankan evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

3. *New Public Service (NPS)*

Secara umum NPS memfokuskan pemberian pelayanan yang berkualitas kepada publik. Para administrator pelayan publik dituntut agar memberikan pelayanan sesuai keinginan dan harapan public dengan senantiasa memperhatikan, mendengar dan melayani publik sebagai pemilik kedaulatan tertinggi dalam sistem demokrasi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa NPS berorientasi pada mutu pelayanan yang diberikan, karena disiplin ilmu administrasi publik memiliki objek yakni *public service* (pelayanan publik) olehnya itu kajian utamanya adalah keberadaan berbagai macam organisasi publik (organisasi pemerintah/ negara), kebijakan publik, dan manajemen publik.

Menurut Denhardt (Pasolong, 2017) ada tujuh ide pokok NPS yakni:

- 1) *Serve Citizen, Not Customers*, yakni aparat pelayan publik tidak hanya merespon keinginan *customer*, tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga negara (*citizen*).
- 2) *Think Strategically, Act Democraly*, yakni upaya bersama dalam menyusun strategi dengan memadukan antara program dan kebijakan agar tercapai efektifitas dan efisiensi.
- 3) *Seek The Public Interest*, yakni administrasi negara harus berkontribusi dalam merajuk kebersamaan, serta membagi gagasan yang berkaitan dengan pemenuhan kepentingan publik.
- 4) *Value Citizenship Over Entrepreneurship*, yakni lebih mendahulukan kepentingan publik melalui komitmen

aparatur pelayan publik sehingga dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi warga negara jika dibandingkan dengan para manajer swasta yang lebih berorientasi pada keuntungan.

- 5) *Serve Rather Than Steer*, yakni pelayan publik harus ikut andil membantu warga dalam mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka dalam mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru.
- 6) *Recognized that Accountability is Not Simple*, aparat pelayan publik dituntut memberikan pelayanan yang lebih baik daripada pasar.
- 7) *Value People, Not Just Productivity*, yakni perlu adanya partisipasi dalam kerangka kerja organisasi publik dalam menyukseskan kegiatan sesuai proses kebersamaan yang didasarkan pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

4. **Good Governance**

Governance lahir sebagai respon dari pengalaman kinerja pemerintah yang buruk (*bad government*) dalam menjalankan fungsinya, sehingga muncul *mindset* baru untuk mengikutsertakan berbagai aktor di luar dari pemerintah agar terlibat langsung dalam urusan pemenuhan kepentingan atau kebutuhan publik. Henry (2018) telah menempatkan *governance* tidak sekedar sebagai perspektif melainkan telah menjadi suatu paradigma baru dalam perkembangan ilmu administrasi negara.

Governance merupakan paradigma mutakhir dari administrasi negara/publik yang mulai digaungkan sejak tahun 1990, di mana pada saat itu terjadi pergeseran cara pandang dari *government* yang hanya mengikutsertakan pemerintah sebagai aktor tunggal dalam penyelesaian masalah-masalah publik dan penyelenggaraan pemerintahan ke *governance*

dalam artian tidak hanya mengikutsertakan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan akan tetapi mengikutsertakan juga sektor swasta dan masyarakat, yang dalam (Farazmand, 2004) ketiga aktor tersebut menyebutnya sebagai segitiga besi (*iron triangle*), bahkan lebih dari itu ketiga aktor tersebut melakukan kolaborasi sehingga tercipta sinergitas satu sama lain dalam memenuhi kebutuhan masyarakat (*collaborative governance*). Berangkat dari pemahaman ini makna *good governance* dikembangkan untuk menegasikan *bad governance*. Hal senada juga dikemukakan oleh (Farazmand, 2004), bahwa konsep *governance* pada dasarnya seringkali disamakan dengan *good governance* yang lahir untuk mengatasi *bad government*.

Good governance adalah penggunaan wewenang politik, ekonomi, dan administrasi dalam menjalankan urusan negara. Lebih lanjut dikatakan bahwa dengan adanya *good governance*, negara dapat kebersamai organisasi kemasyarakatan serta sektor swasta untuk turut aktif terlibat langsung dalam melaksanakan pembangunan sumber daya manusia yang berkelanjutan, (Farazmand, 2004). Sebagai upaya memajukan peradaban yang berkelanjutan dalam sebuah negara, maka dibutuhkan suatu konsep baru yang disebut sebagai *sound governance*. Konsep ini diartikan sebagai suatu kesatuan sistem pemerintahan yang tidak hanya kokoh dan sempurna di dalam negeri (baik di bidang politik, ekonomi, organisasional, konstitusional, pemerintahan, dan etika), melainkan juga kokoh di luar negeri dalam kaitannya menjalin hubungan kerja sama dengan bangsa dan negara lain. Disini ada perbedaan antara *good governance* dan *sound governance*, di mana pada *good governance* membahas tiga aktor yakni pemerintah, swasta dan masyarakat (*iron triangle*), sedangkan pada *sound governance* menambahkan *international actor* dalam pembahasannya (pemerintah, swasta, masyarakat dan aktor internasional).

(Farazmand, 2004) mengatakan bahwa konsep *good governance* telah mengalami perkembangan yang begitu pesat, sehingga melahirkan banyak istilah. Namun, dalam Istilah tersebut secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok besar, yakni: kelompok *pertama*, erat kaitannya dengan aliran *new public management*. Kelompok ini ditengarai lahir dari aliran NPM yang mempunyai konsep untuk memperbaiki *bad governance*, seperti *entrepreneurial governance*, *market governance*, *performance-based governance*, *enabling governance*, dan lain sebagainya. Kelompok ini memiliki ide dasar di mana memasukkan praktik-praktik administrasi bisnis ke dalam administrasi publik, efisiensi dan efektivitas sebagai gagasan utamanya disertai dengan inovasi yang terus berkembang di dunia bisnis yang dapat diadopsi atau ditiru dengan baik pada sektor publik. *Kelompok kedua*, berkembang dalam bingkai *good governance* di mana terpengaruh oleh aliran sosial dan politik yang menitikberatkan keterlibatan *stakeholder* dan kelompok masyarakat luas dalam proses governansi publik. Ada beberapa istilah yang dikembangkan dalam kelompok ini, seperti *social governance*, *political governance*, *democratic governance*, dan *participatory governance*. Dengan kata lain kelompok ini mengedepankan keterlibatan masyarakat yang lebih luas melalui partisipasi yang masif dalam menjalankan urusan pemerintahan. Kelompok ini didominasi oleh Aliran *new public service* yang mengedepankan nilai-nilai *responsiveness*, partisipasi, keadilan, deliberasi, dan penghargaan terhadap nilai kemanusiaan.

Selanjutnya (Farazmand, 2004) mengatakan bahwa inovasi merupakan kunci bagi *sound governance*, yang dibutuhkan secara berkesinambungan dalam struktur, proses, dan sistem nilai dalam administrasi dan kebijakan publik. Inovasi tersebut dapat dilakukan di bidang teknologi melalui *digital governance*, pengembangan SDM, sistem komunikasi,

organisasi dan manajemen sebagai dasar bagi kokohnya tata pemerintahan. Dengan kata lain inovasi dalam administrasi dan kebijakan merupakan kunci utama bagi *sound governance*.

Dari uraian berbagai paradigma yang telah dikemukakan di atas, memberikan pengertian bahwa dalam kurun waktu dua dasawarsa terakhir orientasi administrasi negara telah mengalami perubahan yang begitu cepat. Telah disadari pula bahwa administrasi negara memainkan peranan yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan dan kegagalan dari sebuah negara. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh S.P. Siagian dalam bukunya "Filsafat Administrasi" bahwa, "rubuh tegaknya suatu negara, maju mundurnya peradaban manusia, serta timbul tenggelamnya bangsa-bangsa di dunia, tidak pernah terlepas dari peran administrasi di dalamnya", termasuk administrasi negara/publik.

4.4 Kesimpulan

Berdasarkan historikal perkembangan paradigma administrasi negara tersebut di atas, maka dapat ditarik suatu benang merah yang menjadi kesimpulan dalam tulisan ini, bahwa pergeseran teori administrasi negara/publik selalu berkaitan erat dengan perkembangan lingkungan (ekologi) administrasi negara itu sendiri, yakni pengaruh ekologi di luar dari pada administrasi negara (faktor “*drivers*”), khususnya yang diakibatkan oleh teknologi dan informasi yang berkembang begitu pesat. Oleh karena itu, administrasi negara/publik dituntut agar dapat memfokuskan diri melalui paradigma yang diimani atau dianutnya, sehingga tetap sejalan dan berkesesuaian dengan perubahan kondisi ekologi yang ada, ditambah lagi dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang dipengaruhi oleh perkembangan ekologi tersebut. Dalam konteks ke-Indonesiaan dengan perubahan yang relatif cepat, maka tuntutan yang ada adalah bagaimana administrasi negara/publik dapat mereformasi internalnya (dirinya) agar sejalan dengan paradigma tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) Di mana pada saat ini menjadi tuntutan dan harapan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Barzelay, M. Dan B.J. Amajani. 1997. *BreakingThrough Bureaucracy*. Dalam Classics of Public Administration by J.M. Shafritz dan A.C. Hyde. New York: Horcourt Brace Collage Publishers.
- Farazmand, A. (2004). *Sound Governance Policy & Administrative Innovations*. Westport: Praeger Publishers.
- Keban, Y.T. (2019). 'Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu'. Yogyakarta: Gava Media.
- Pasolong, H. (2017). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Sabaruddin, A. and Said, A.L. (2020). *Collaborative Governance: Pendekatan Pelayanan Publik*. Jawa Tengah: CV. Pena Persada.

BAB 5

TEORI *GOVERNANCE*

Oleh Anis Ribcalia Septiana

5.1 Pendahuluan

Di tahun 1989, World Bank membuat laporan dengan judul “*Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*”, laporan tersebut membuat istilah Governance mulai dikenal luas oleh bangsa-bangsa di dunia. (UNDP Oslo Governance Center, 2009), menyebutkan bahwa governance merupakan “*exercise of political power to manage nation*”, yakni bagaimana cara pemerintah menggunakan kekuasaan politiknya untuk mengelola bangsa yang menekankan bahwa jika negara menghendaki sebuah pembangunan yang berkelanjutan maka legitimasi politik dan konsensus harus dikedepankan. Ketiga aktor yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) wajib bersinergi menjalankan pembangunan dimana pemerintah hanya bertindak sebagai fasilitator.

Konsep governance menjadi cikal bakal lahirnya konsep “*good governance*” dimana konsep ini dijadikan sebagai indikator utama berbagai lembaga donor internasional untuk memberikan program bantuan kepada negara-negara miskin berkembang. Pada dasarnya konsep *governance* hadir akibat kekecewaan publik terhadap pemerintah yang menyalahgunakan kepercayaan rakyat, dengan cara mempertontonkan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang memicu ketidakpercayaan publik terhadap peran pemerintah sebagai aktor utama dalam mengelola sebuah negara. *Governance* merupakan sebuah sistem yang berusaha

menghadirkan sebuah tata pemerintahan yang baik dengan cara mengurangi peran pemerintah yang begitu dominan dalam pembangunan. Pemerintah adalah sumber kegagalan pembangunan sehingga dalam rangka menciptakan sistem kelola negara yang baik, maka keterlibatan pemerintah wajib diminimalisir (*less government*). Besarnya kewenangan pemerintah (*big government*) cenderung melahirkan system tata kelola pemerintahan yang buruk (*bad governance*). Tata kelola pemerintahan yang buruk ini, meliputi sistem pemerintahan yang tidak merepresentasikan kepentingan publik, penggunaan pola non-pasar yang tidak efisien (Weiss, 2000, p. 801).

Dunia industri yang berkembang pesat juga menjadi pemicu menguatnya posisi sektor bisnis dalam pemerintahan. Sektor Privat/ swasta tidak lagi dibawah rantai komando dari pemerintah melainkan pemerintah wajib melakukan koordinasi yang baik dengan sektor privat demi terselenggaranya pembangunan yang berkelanjutan. Pola hubungan antara pemerintah – masyarakat dan pemerintah-sektor privat (swasta) yang semula terjalin secara vertikal mulai berubah kearah horizontal dimana masing-masing pihak kini memiliki porsi yang sama dengan tugas yang berbeda dalam menjalankan roda pemerintahan. Pandangan lama yang menganggap negara adalah satu-satunya organisasi yang mampu mengontrol dan mengatur masyarakat kini sudah tidak relevan lagi (Rhodes, 1996).

Keterlibatan *civil society*, Lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan perusahaan-perusahaan swasta dalam mengelola negara diharapkan mampu mengakselerasi pembangunan. Dalam praktek Governance, masyarakat diharapkan mampu menjadi pengontrol yang memantau semua program-program pembangunan, sehingga praktek-praktek penyimpangan kekuasaan oleh pemerintah dapat ditekan kelevel yang terendah sedangkan institusi-institusi swasta diharapkan

mampu menyumbangkan modalnya demi kelancaran pembangunan dalam sebuah negara. Oleh sebab itu, governance dapat dimaknai sebagai sistem tata kelola pemerintahan yang terbentuk dari kerja sama antara pemerintah, sektor privat dan masyarakat (publik) yang didasarkan pada konsesus bersama dari tiga aktor tersebut. Birokrasi pemerintahan bertugas membuat kebijakan dan menciptakan keamanan bagi kedua sektor lainnya. Pihak swasta (sektor privat) diharapkan berperan sebagai penyedia modal dalam pembangunan, meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara dengan membuka lowongan kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat, sedangkan masyarakat bertanggung jawab untuk mengontrol implementasi dari kebijakan dan program-program yang dicanangkan oleh pemerintahan.

5.2 Tinjauan Konsep *Governance*

Pada tahun 1998, Stoker membuat artikel dengan tajuk *"Governance as Theory: Five Propositions."* Yang menyebutkan bahwa :

"Governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on mechanisms that do not rest on recourse to the authority and sanctions of government. Governance for (some) is about the potential for contracting, franchising and new forms of regulation. In short, it is about what (some) refer to as the new public management. However, governance, ...is more than a new set of managerial tools. It is also about more than achieving greater efficiency in the production of public services (1998, p. 17-18).

Governance merupakan pengembangan gaya pemerintahan dimana batas-batas antara sektor publik dan swasta menjadi kabur. Esensi dari pemerintahan terletak pada fokusnya yang menjalankan mekanisme yang tidak bergantung

pada wewenang dan sanksi pemerintah. Tujuan akhir dari Governance adalah untuk menyediakan pelayanan publik yang prima bagi semua golongan masyarakat.

Governance dapat merujuk pada aktor dan jaringan serta kekuatan yang mendasari hubungan antar aktor dalam jaringan tersebut, struktur pemerintahan (norma dan aturan yang bersifat formal maupun informal) dan kualitas Governance itu sendiri (misalnya “tata kelola yang baik mencakup unsur-unsur seperti supremasi hukum, legitimasi, kesetaraan dan efektivitas) (Levi-Faur, 2012).

Fokus analitis teori *governance* yang *pertama* terletak pada tata kelola pemerintahannya bukan pada aktor pemerintah; sehingga teori ini mengkaji bagaimana sebuah negara dapat dikelola dengan baik. *Kedua*, konsep governance menekankan bahwa baik negara maupun aktor non-negara dapat memainkan peran dalam membentuk aturan/kebijakan dan diperlukan interaksi antar aktor tersebut untuk dapat mengelola masyarakat “proses *governance* cenderung melibatkan banyak aktor pemerintahan selain negara”. Hubungan saling ketergantungan antar aktor dan jaringan dapat berasal dari korporasi dan kelompok masyarakat sipil lokal hingga gerakan sosial transnasional. Dari penjelasan di atas, kita dapat mengkategorikan dua jenis tata kelola pemerintahan, yakni satu lebih berpusat pada negara dan satu lagi berbasis jaringan (Peters, B.G. and Pierre, 1998). *Ketiga*, governance adalah proses yang terjadi di berbagai ruang: praktik *governance* sering kali melibatkan banyak aktor *governance* yang saling berinteraksi, berlangsung di beberapa, tingkat yang saling terkait dari berbagai skala (Elinor, 2009).

5.2.1 Neoliberal Models of Governance

Dalam model Neoliberalisme, terjadi pergeseran dari model pemerintahan *state-centric* (*big government*) yakni

pemerintahan yang berpusat kepada negara menuju negara ramping yang terfokus pada masyarakat (*big society*). Pergeseran ini melibatkan kebijakan yang mempromosikan deregulasi dan privatisasi, karena model neoliberal umumnya menampilkan pasar sebagai lembaga yang paling tepat dan efisien dalam mengalokasikan barang dan jasa ke masyarakat. Model ini mendorong pergeseran paradigma dari pemerintahan yang berpusat pada negara menuju desentralisasi dan pengambilan keputusan dan alokasi sumber daya yang tersebar. Para pendukung model ini juga berpendapat bahwa bentuk pemerintahan harus melibatkan hubungan erat antara komersial dan aktor sosial, bersifat tidak hierarkis, fleksibel, tidak terstruktur, lebih informal dan memiliki tingkat birokrasi yang rendah (Krahmann, 2003).

Model neoliberalisme mendorong terjadinya privatisasi barang publik (misalnya air, keamanan, listrik atau transportasi umum, kemitraan publik-swasta (misalnya proyek infrastruktur) dan desentralisasi wewenang ke tingkat pemerintahan yang terendah. Contoh lain penerapan model pemerintahan neoliberal adalah privatisasi layanan air yang dilakukan di kota-kota baik di dunia bagian selatan maupun dunia bagian utara. Pendukung model neoliberal berpendapat bahwa privatisasi dapat meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan publik. Faktanya, privatisasi sering dikaitkan dengan penurunan kualitas pemberian layanan, khususnya bagi kelompok berpenghasilan rendah. Ketidaksetaraan pemberian layanan kepada masyarakat menunjukkan bahwa pihak pasar tidak melakukan mitigasi ketidaksetaraan yang ada dalam sistem distribusi air dan bahkan mungkin lebih jauh mengecualikan kelompok berpenghasilan rendah dengan menaikkan harga air (Bakker, 2010).

5.2.2 Good Governance

Berbeda dengan model neoliberal, *Good Governance* selalu menampilkan negara bukan hanya sebagai pemain kunci tetapi juga pusat pengaturan tata kelola. Model neoliberal cenderung menekankan keterlibatan perusahaan, model *good governance* lebih fokus pada partisipasi warga dan organisasi masyarakat sipil. Elemen *good governance* (Ram, 1996; UNDP Oslo Governance Center, 2009; Weiss, 2000; Woods & Hurrell, 1999) akan disajikan dalam tabel dibawah ini :

Elemen	Penjelasan	Tantangan
Partisipasi	Semua pemangku kepentingan dan aktor yang relevan dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan	Partisipasi penuh jarang dapat dilakukan, untuk alasan praktis dan politis
Akuntabilitas	• Semua keputusan didasarkan pada alasan tertentu dan pihak pengambil keputusan dapat dimintai pertanggungjawaban • Termasuk didalamnya akuntabilitas ke atas (untuk atasan) dan pertanggungjawaban ke bawah	Pengambilan keputusan tersebar di seluruh pemerintahan sehingga membuat akuntabilitas sulit dilaksanakan

Elemen	Penjelasan	Tantangan
	(kepada pemilih, warga negara, investor dan konsumen)	
Transparansi	Semua keputusan dan argumen yang mendasari serta hasilnya dapat diakses oleh semua	Tantangan praktis dan politis untuk menyediakan keterbukaan setiap saat kepada semua aktor
Keadilan	pengambilan keputusan mengacu pada proses dan prosedur yang adil; ekuitas substantif mengacu pada keadilan hasil	Proses yang adil mungkin tidak mengarah pada keadilan hasil
Efisiensi	Menghasilkan hasil dengan mengoptimalkan input, menggunakan sumber daya paling sedikit diperlukan dalam pengambilan keputusan dan penerapannya	Proses yang efisien dapat melegitimasi pemerintahan yang tidak demokratis
Efektivitas	Tata kelola yang efektif mencapai tujuannya sasaran	Tata kelola yang efektif dapat melegitimasi

Elemen	Penjelasan	Tantangan
		rezim non-demokratis
Responsivitas	Tata kelola merespons dengan cepat keadaan yang berubah (termasuk sosial, ekonomi dan tantangan ekologi) dan pengetahuan	Responsif lebih condong ke politik pemerintahan
Kepastian Hukum	• Hukum prosedural menekankan penghapusan atas kekuasaan sewenang-wenang dan persamaan warga negara di depan hukum • Dapat diprediksi, umum, tidak berlaku surut, jelas, stabil, pasti dan diterapkan secara konsisten • Aturan hukum substantif juga memperhatikan isu-isu tentang keadilan	Aturan prosedural dapat melegitimasi hukum yang buruk

Konsep *good governance* sendiri dikembangkan pada tahun 1980-an, terutama untuk dijadikan pedoman bagi negara donor dalam memberikan bantuan

pembangunan (Doornbos, 2010, p. 93). Istilah kunci dalam definisi penyelenggaraan pemerintahan yang baik meliputi partisipasi, akuntabilitas, transparansi, pemerataan, efisiensi, efektivitas, daya tanggap dan supremasi hukum (Ram, 1996; UNDP Oslo Governance Center, 2009; Weiss, 2000; Woods & Hurrell, 1999).

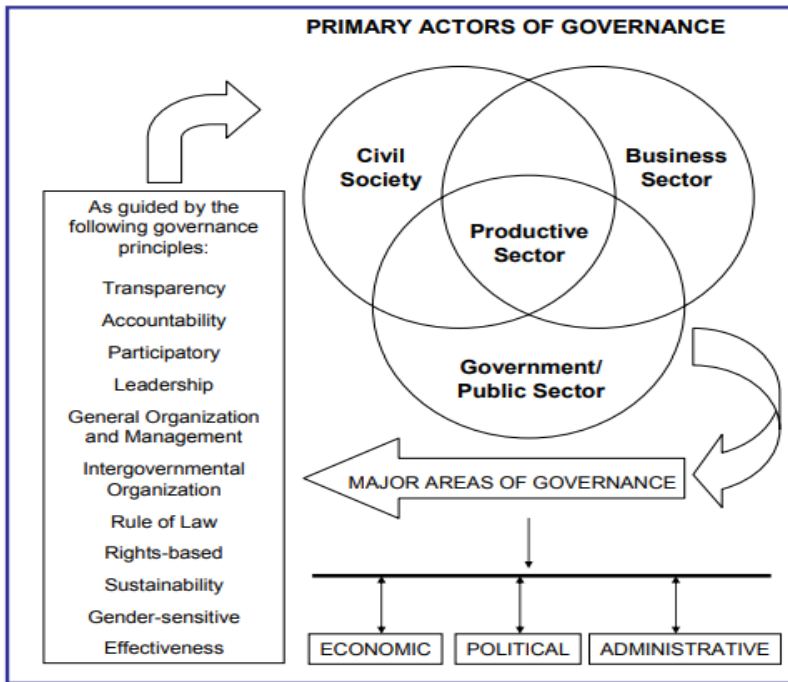
Kedua model tersebut; baik model neoliberal maupun model *good governance* cenderung mengambil sikap apolitis, mengandalkan konsensus dan kesetaraan; pada kenyataannya konflik kekuasaan, adanya kepentingan pihak tertentu dan ketidaksetaraan antar aktor menjadi ciri khas proses governance itu sendiri (Jayasuriya & Hewison, 2004).

5.3 Dimensi dan Indikator Pengukuran *Governance*

Empat tipologi governance yang dirancang oleh (UNDP Oslo Governance Center, 2009, pp. 9–10), yaitu sebagai berikut:

- 1) *Economic Governance*; Tata kelola ekonomi, mencakup proses pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kegiatan ekonomi suatu negara atau hubungannya dengan ekonomi negara lain;
- 2) *Political Governance*; Tata kelola politik, mengacu pada proses pengambilan kebijakan dan implementasi kebijakan dengan menghadirkan penyelenggaraan negara yang berwibawa yang mencerminkan kepentingan politik pluralis yang memungkinkan warga negara untuk secara bebas memilih perwakilan mereka;
- 3) *Administrative Governance*; Tata kelola administratif, mencerminkan sistem implementasi kebijakan yang dilakukan melalui sektor publik yang efisien, mandiri, akuntabel, dan terbuka;

- 4) *Systemic Governance*; Tata kelola sistemik mencakup proses dan struktur masyarakat yang menjadi pedoman hubungan politik dan sosial-ekonomi untuk untuk menciptakan dan memelihara lingkungan kesehatan, kebebasan, keamanan dan menciptakan peluang tiap orang mengarah pada kehidupan yang lebih baik.



Source: Brillantes, Alex, Jr. innovations and Excellence, 2005 and National Statistical Coordination Board

Gambar 1. Kerangka Indikator Governance (Sumber: Brillantes, Alex, Jr. inovasi dan Keunggulan, 2005 dan Badan Koordinasi Statistik Nasional)

Brilantes (2005) menjabarkan indikator untuk mengukur kriteria governance sbb;

- 1) Transparansi diukur dengan Adanya sistem informasi manajemen, Laporan pencapaian diposting dengan

jelas dan diukur berdasarkan target yang ditetapkan, laporan kas dipublish, pembuatan pusat informasi, keterbukaan terhadap partisipasi media dan aktivitas lembaga masyarakat.

- 2) Partisipasi diukur dengan adanya LSM yang memantau kinerja pemerintah, partisipasi oleh masyarakat/LSM, dan sektor privat (swasta), penerima manfaat selalu dilibatkan dalam pembuatan dan pelaksanaan program.
- 3) Akuntabilitas; adanya pengukuran dan sistem penilaian kinerja, dioperasikan melalui Etika dan Pertanggungjawaban, Anti Suap dan Korupsi, Kehadiran ombudsman lokal dan komite pengaduan lainnya, Penggunaan Audit Kinerja, Laporan audit anggaran diposting di tempat yang mencolok, Aset dan kewajiban diperhitungkan dengan baik, Larangan penyalahgunaan anggaran dan adanya laporan keuangan yang lengkap.
- 4) Kepemimpinan ditunjukkan dengan adanya Visi yang Jelas, kemampuan untuk berjejaring dengan LSM dan Lembaga donor, pencapaian target yang direncanakan meskipun ada kendala, mendapatkan dukungan dari masyarakat sipil dan bisnis (sektor swasta)
- 5) Organisasi dan Manajemen Publik terlihat dari Adanya Struktur Organisasi yang Jelas, Evaluasi kinerja dilakukan secara berkala, Rapat staf/ rapat departemen dilakukan secara teratur, Kehadiran Profil Pemerintah Daerah, Adanya perencanaan pembangunan dengan target yang terukur, pendelegasian tugas yang jelas, pembagian tanggung jawab yang jelas antara eksekutif dan legislative dan hadirnya komite untuk menangani konflik.
- 6) Hubungan antar Pemerintah meliputi Mekanisme koordinasi yang berfungsi seperti dewan pembangunan lokal dan badan khusus local, Adanya program dan

proyek antar satuan pemerintahan daerah, Adanya Nota Kesepakatan dengan satuan pemerintah daerah lain, Adanya program dan proyek antar satuan pemerintahan daerah, Adanya Nota Kesepakatan dengan satuan pemerintah daerah lain, Fungsionaris pemerintahan daerah mendapatkan bantuan teknis dari satuan pemerintahan daerah, Hadirnya satuan pemerintah daerah di sektor ekonomi dimana tanggung jawab masing-masing tingkat didefinisikan dengan jelas, adanya Jaringan antar pegawai dan staf dan menggunakan Penggunaan pendekatan konvergensi.

- 7) Aturan Hukum dimana Aturan ditinjau dan diperbarui secara berkala, Adanya mekanisme legislasi yang dapat dilacak, Penetapan alur kerja yang dipasang dengan jelas untuk dijadikan pedoman bagi semua, Hukum legal dan hukum budaya yang diterapkan secara efektif, Hukum adat dan leluhur, misalnya, Hukum Syariah, dihormati, Berfungsinya Badan Penegakan Hukum Rakyat dan Ketersediaan informasi dan statistik tentang penangkapan pelaku kejahatan dan hukuman yang diberikan, tidak ada kasus pelanggaran lalu lintas yang diajukan ke pengadilan, dll)
- 8) Kontinuitas dalam program, prediktabilitas dan keberlanjutan dilakukan dengan jalan Melanjutkan upaya untuk menambah sumber daya melalui hibah atau pinjaman jangka pendek dan jangka Panjang, Konsultasi berkelanjutan dengan konstituen local, Program dan proyek harus dievaluasi secara berkala dan Rencana pengembangan yang juga diperbarui secara berkala.
- 9) Preferensi untuk Warga Miskin dengan membuat Pemetaan Kemiskinan yang diperbaharui secara teratur, Penggunaan Survei dalam merancang program

dan proyek local, Penyediaan program perluasan lapangan kerja, Adanya anggaran untuk proyek pengentasan kemiskinan dan Adanya program pengentasan kemiskinan seperti asuransi Kesehatan bagi fakir miskin, lansia, dll.

- 10) Efektif, Responsif dan penyediaan layanan dasar yang diukur dengan adanya Pelimpahan pelayanan publik dengan disertai legitimasi aturan yang jelas terkait pelimpahan kewenangan tersebut, Layanan publik yang dilimpahkan didanai secara memadai, Distribusi layanan dasar yang adil dan rasional bagi penerima manfaat sekaligus sebagai bukti penggunaan anggaran.

Menurut (Kaufmann et al., 2007), indikator governance meliputi 6 dimensi, yaitu:

1. *Voice and Accountability* yakni pengukuran politik, sipil dan hak asasi manusia.
2. *Political Instability and Violence* yakni pengukuran kemungkinan ancaman kekerasan terhadap pemerintah, termasuk
3. *Government Effectiveness* yakni pengukuran kompetensi dan kualitas layanan publik
4. *Regulatory Burden* yakni pengukuran insiden kebijakan yang tidak ramah pasar
5. *Rule of Law* yakni mengukur kualitas penegakan kontrak kesepakatan, polisi, dan pengadilan, serta kemungkinan kejahatan dan kekerasan
6. *Control of Corruption* yakni mengukur pelaksanaan kekuasaan publik untuk keuntungan pribadi, termasuk korupsi kecil dan besar dan penangkapan negara

5.4 Tipe Governance

Tiga konsep terkait teori aktor dalam sistem governance yaitu sebagai berikut :

1. *Interactive Governance*

Pendekatan ini berpendapat bahwa banyak aktor dalam posisi dan tingkat masyarakat yang berbeda terlibat dalam pemerintahan. Partisipasi masyarakat yang luas dalam pemerintahan adalah ekspresi demokrasi dan tujuan penerapan pendekatan ini. Partisipasi luas dalam pemerintahan dianjurkan baik segi normative maupun sudut pandang praktis (Kooiman, 2007).

Interactive Governance dipahami sebagai “proses kompleks dimana pluralitas aktor sosial dan politik dengan kepentingan yang berbeda berinteraksi untuk merumuskan, mempromosikan, dan mencapai tujuan bersama dengan cara memobilisasi, bertukar dan menyebarkan berbagai ide, aturan, dan sumber daya” (Torfing et al., 2012, p. 2).

Interactive Governance merupakan refleksi dari modernitas, dimana perluasan partisipasi dan pengorganisasian diri telah menjadi prasyarat bagi negara kesejahteraan. Dengan pemerintahan interaktif, pemerintah dapat memperoleh keutuhan, koherensi, dan efektivitas, dengan mempertimbangkan bahwa pemerintah tidak lagi memiliki kesempatan untuk secara langsung memerintah dan menjalankan kontrol atas warganya (Bang, 2004).

2. *Networked Governance*

Networked Governance adalah "koordinasi antar perusahaan yang dicirikan oleh sistem sosial organik

atau informal, berbeda dengan struktur birokrasi di dalam perusahaan dan hubungan formal di antara mereka. Konsep privatisasi, kemitraan publik-swasta, dan kontrak didefinisikan dalam konteks ini. Networked governance merupakan bentuk khusus dari koordinasi kegiatan ekonomi (Powell, 1990, p. 301) yang kontras dan bersaing dengan pasar dan hierarki.

Perspektif ini umumnya berfokus pada keterkaitan berbagai aktor dalam struktur pengambilan keputusan yang lebih bersifat horizontal daripada vertikal. Teori tata kelola jaringan terkait dengan munculnya jaringan masyarakat (networked society) dalam konteks globalisasi (Castells, 2008). Mereka menganalisis kemunculan pemerintahan melalui jaringan yang tersebar; konsekuensi dari monopoli atas pelayanan publik; dan kemungkinan untuk kolaborasi jaringan antar aktor dalam pemerintahan yang tidak tersentralisasi dalam menjalankan sistem yang sangat kompleks.

3. *Collaborative Governance*

Collaborative Governance adalah konsep penyelenggaraan pemerintahan yang kolaboratif. Ansell dan Gash mengemukakan bahwa:

“Collaborative governance is therefore a type of governance in which public and private actor work collectively in distinctive way, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods” (Ansell, C. and Gash, 2008, p. 545).

Konsep ini mengandung pengertian bahwa aktor publik dan aktor privat (bisnis) secara bersama-sama menjalankan proses tertentu yang diharapkan menghasilkan produk hukum, aturan, dan kebijakan

yang tepat untuk publik atau masyarakat. Menurut pandangan (Ansell, C. and Gash, 2008, pp. 558–561), tahapan proses kolaborasi yaitu sebagai berikut :

1. *Face to face dialoge*; Dialog secara langsung ini bertujuan agar tiap stakeholder dapat bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama dan dapat meminimalisir pertentangan antar stakeholder yang terlibat.
2. *Trust building*; dalam proses kolaborasi, perlu ditumbuhkan kepercayaan antar stakeholder dan agar para stakeholder tidak mengalami egosentrisme antar institusi. Peran pemimpin sangat krusial dalam menciptakan kepercayaan (*trust*)
3. *Commitment to process*; Komitmen adalah dorongan untuk ikut serta terlibat atau berpartisipasi dalam collaborative governance. Komitmen wajib dimiliki oleh stakeholder agar mereka mampu bertanggung jawab dalam menjalankan perannya dalam proses kolaborasi.
4. *Share Understanding*; stakeholder yang terlibat harus bersama-sama memahami misi bersama, tujuan bersama, objektivitas umum, visi bersama, ideologi yang sama, dan lain-lain sehingga berimplikasi terhadap kesepakatan bersama dalam memaknai suatu masalah.
5. *Intermediate outcomes*; Hasil lanjutan dari proses kolaborasi terwujud dalam bentuk output atau keluaran yang nyata. Intermediate outcomes ini muncul apabila tujuan kolaborasi menguntungkan pihak-pihak yang bekerja sama.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C. and Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bakker, K. (2010). *Privatizing Water. Governance Failure and the World's Urban Water Crisis* (1st editio). Cornell University Press.
<https://www.amazon.com/Privatizing-Water-Governance-Failure-Worlds/dp/0801474647>
- Bang, H. P. (2004). Culture Governance: Governing Self-Reflexive Modernity. *Public Administration*, 82(1), 157–190.
<https://doi.org/10.1111/J.0033-3298.2004.00389.X>
- Castells, M. (2008). The new public sphere: Global civil Society, communication networks, and global governance. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78–93. <https://doi.org/10.1177/0002716207311877>
- Doornbos, M. (2010). “Good Governance”: The Rise and Decline of a Policy Metaphor? *Http://Dx.Doi.Org/10.1080/713601084*, 37(6), 93–108. <https://doi.org/10.1080/713601084>
- Elinor, O. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Specialsection*, 419–422.
<https://www.science.org/doi/10.1126/science.1172133>
- Fainstein, S. S. (2014). The just city. *Http://Dx.Doi.Org/10.1080/12265934.2013.834643*, 18(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>
- Harvey, D. (2018). *The Right to the City*, NLR 53, September–October 2008. New Left Review.
<https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>

- Jayasuriya, K., & Hewison, K. (2004). The antipolitics of good governance: From global social policy to a global populism? *Critical Asian Studies*, 36(4), 571–590.
<https://doi.org/10.1080/1467271042000273257>
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., & Bank, T. W. (2007). *World Bank Policy Research Working*. <http://econ.worldbank.org>.
- Kooiman, J. (2007). Governing as Governance. *Public Administration*, 85(1), (227–253).
https://www.researchgate.net/publication/230469691_GOV_ERNING_AS_GOVERNANCE_-_Edited_by_Jan_Kooiman
- Krahmann, E. (2003). Conceptualizing Security Governance. *SAGE Journals*, 38(1), 5–26.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1177/00108367030380001001>
- Peters, B.G. and Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243.
<https://www.jstor.org/stable/1181557>
- Powell, W. W. (1990). Neither Market Nor Hierarchy. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295–336.
- Ram, C. (1996). Sustainable Development and Good Governance. Edited by Ginther Konrad, Denters Erik and P. J. I. M. De Waart. [Dordrecht: Martinus Nijhoff. 1995. xxi + 483 pp. ISBN 0–7923–3341–1. Dfl.275/\$175/£113]. *International & Comparative Law Quarterly*, 45(2), 490–491.
<https://doi.org/10.1017/S0020589300059170>
- Rhodes, R. A. . (1996). New Governance: Governing without Government. *Politico1 Stiidia*, 44, 652--667.
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Soja, E. (2015). Accentuate The Regional. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2), 372–381.
<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12176>

- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). Interactive Governance: Advancing the Paradigm. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, 1–288.
<https://doi.org/10.1093/ACPROF:OSO/9780199596751.001.0001>
- UNDP Oslo Governance Center. (2009). *Governance Indicators in the Philippine: A User's Guide*.
https://www.amazon.co.uk/Governance-Indicators-Philippines-Users-Guide/dp/B005D2YD76#detailBullets_feature_div
- Weiss, T. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795–814.
https://www.researchgate.net/publication/232894472_Governance_Good_Governance_and_Global_Governance_Conceptual_and_Actual_Challenges
- Woods, N., & Hurrell, A. (1999). *Inequality, globalization, and world politics*. 365.

BAB 6

TEORI KEAGENAN (*AGENCY THEORY*)

Oleh Ummu Kalsum

6.1 Pendahuluan

Perusahaan adalah organisasi yang didirikan oleh dua orang atau lebih yang memiliki tujuan bersama. Maka seyogianya seluruh komponen yang ada dalam perusahaan baik pemilik saham dan karyawan memiliki kesamaan visi dan misi dalam menjalankan operasional perusahaan tersebut. Namun dalam praktiknya, menggabungkan kepentingan kedua belah pihak seringkali menimbulkan konflik. Masalah keagenan adalah ketika ada ketidaksepakatan antara pemegang saham dan manajer yang disebut dengan masalah agensi (*agency problem*). Kepentingan gabungan pihak-pihak ini sering menimbulkan masalah yang dikenal sebagai masalah keagenan (*agency conflict*). Menurut teori perusahaan, masalah keagenan akan mencegah perusahaan mencapai tujuan keuangannya, termasuk meningkatkan nilainya dengan memaksimalkan kekayaan pemegang saham. Perusahaan yang sudah *go public* biasanya memisahkan fungsi kepemilikan dari fungsi manajemen untuk kelancaran operasional, sehingga kinerja perusahaan dapat berjalan secara efektif dan efisien sehingga tercapai tujuan perusahaan yaitu meningkatkan nilai perusahaan melalui peningkatan kemakmuran pemilik atau pemegang saham.

6.2 Sejarah Teori Keagenan

Teori keagenan menggambarkan kontrak antara satu maupun lebih, dalam tentang ini terdapat yang berperan selaku principal yang menunjuk orang yang lain yang diucap dengan agen untuk melaksanakan layanan cocok dengan kebutuhan yang diajukan oleh principal yang melingkupi pendelegasian wewenang pengumpulan ketetapan pada agen.

Teori Agensi mula-mula dicetuskan oleh Jensen serta Meckling pada tahun 1976. Jensen menerangkan jika jalinan agency selaku kontrak dimana satu orang ataupun lebih (*principal*) memakai orang lain (*agent*) buat membagikan sesuatu pelayanan atas julukan mereka serta setelah itu mendelegasikan wewenang pengumpulan ketetapan ke agen (Jensen dan Meckling, 1976). Ilustrasi ikatan prinsipal dengan agen; misalnya penderita dan dokter, konsumen dan AP, owner industry (*principal*) dan pegawai (*agent*). Dengan nisbah kepemilikan yang cuma beberapa (kecil) dari saham tersebar industri membuat administrator atau agen mengarah berperan buat kebutuhan individu serta bukan buat memaksimumkan angka industri, inilah pemicu permasalahan keagenan.

Dalam model keagenan didesain suatu sistem yang mengaitkan kedua belah pihak, maka dibutuhkan kontrak kegiatan antara *owner (principal)* serta manajemen (*agent*). Dalam perjanjian itu diharapkan bisa memaksimumkan manfaat principal, serta bisa memenuhi dan menjamin agen buat menyambut reward dari hasil kegiatan pengurusan industri (Ekawijaya, et angkatan laut(AL), 2018).

Prinsipal bisa menghalangi penyimpangan dari kepentingannya dengan memutuskan insentif yang cocok buat agen serta menghasilkan anggaran peninjauan yang didesain buat menghalangi aktivitas menyimpang dari agen. Tidak hanya itu dalam sebagian suasana itu hendak melunasi agen buat menghasilkan pangkal energi (bayaran jalinan) buat menjamin kalau ia tidak hendak mengutip aksi khusus yang

hendak merugikan prinsipal ataupun buat membenarkan jika agen hendak membuat ketetapan yang maksimal. Tugas para agen adalah melindungi kepentingan perusahaan dan menjalankan manajemen perusahaan cocok gunanya. Tetapi, Dalam bermacam kebutuhan individu, agen berhadapan dengan owner. Agen terutama dalam prinsip keagenan merupakan para Direktur, paling utama Direktur Utama, *President Director* ataupun *President of the Company*.

Teori keagenan secara umum mangulas 2 perihal ialah, positive agency yang mementingkan hal ikatan antara pihak agen dengan principal serta principal agent research mangulas lingkup yang lebih besar ialah tentang seluruh ikatan ataupun bentrokan kebutuhan antara satu pihak dengan pihak yang lain dimana pihak yang satu tidak melakukan instruksi ataupun perintah pihak kedua (Mahadwartha, 2002). Eisenhardt (1989) melaporkan kalau prinsip keagenan di maksudkan buat menanggulangi permasalahan (a) yang terjalin ialah kasus terpaut kemauan ataupun tujuan dari principal serta agen yang bertentangan serta (b) ialah sesuatu perihal yang susah ataupun mahal untuk principal buat melaksanakan konfirmasi mengenai apa yang sudah betul-betul dicoba oleh agen (Hendrawaty, 2017).

Aplikasi teori keagenan bisa terlaksana dalam kontrak kegiatan yang hendak menyusun keseimbangan hak serta peranan tiap- tiap pihak dengan senantiasa memperkirakan manfaat dengan cara totalitas. Kontrak kegiatan hendak jadi maksimal apabila kontrak bisa fairness ialah sanggup menyamakan antara prinsipal serta agen yang dengan cara matematis menampilkan penerapan peranan yang maksimal oleh agen serta pemberian insentif ataupun balasan spesial yang melegakan dari prinsipal keagen (Tanisiwa, et angkatan laut (AL), 2014).

Tujuan penting dari teori keagenan buat menarangkan gimana pihak- pihak yang melaksanakan ikatan kontrak bisa merancang kontrak yag tujuannya buat meminimalisasi bayaran selaku akibat terdapatnya data yang tidak harmonis serta situasi ketidakpastian. Teori keagenan mengasmsikan bahawa seluruh inndividu berperanan buat kebutuhan mereka sendiri. Teori keagenan mengasusmsikan watak dasar manusia sebagai berikut (Eisenhardt, 1989):

1. Manusia umumnya mementingkan dirinya sendiri dan tidak berkorban untuk orang lain (*self interest*).
2. Manusia memiliki daya pikir terbatas mengenai persepsi masa depan (*bounded rationality*)
3. Manusia selalu menghindari resiko (*risk averse*)

1. Teori Keagenan dalam Konsep Administrasi Publik

Makna administrasi mengalami perluasan, ide pkok yang terkandung dalam administrasi yakni : (1) kerjasama kelompok orang, (2) Tujuan, (3) Efisiensi, (4) Kegiatan, dari ide pokok tersebut dapat dijabarkan bahwa administrasi merupakan proses usaha kerjasama kelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu secara efisien (Kadir, 2020). Administrasi publik identik dengan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau Lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif (Pasolong, 2019). Administrasi publik atau administrasi negara diartikan sebagai “proses kerjasama kelompok orang dalam merumuskan, mengimplementasikan (melaksanakan) berbagai kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pencapaian tujuan negara secara efisien dan berkeadilan sosial” (Kadir, 2020). Nicolas Henry menjelaskan pergeseran paradigma administrasi publik sebagai berikut (Astuti, et al., 2020):

1. *The Politics - Administration Dichotomy, (1900 – 1926);*

2. *The Principles of Administration*, (1927 – 1937);
3. *Public Administration as Political Science*, (1950 – 1970);
4. *Public Administration as Management*, (1956 – 1970);
5. *Public Administration as Public Administration*, (1970 – sekarang);
6. *Governance*, (1990 – sekarang).

Administrasi publik disaat ini mengalami peregeseran paradigma, lokus serta fokus riset administrasi publik sudah beralih. Lokus riset administrasi publik tidak lagi sekedar hanya pada lembaga- lembaga atau institusi penguasa(aparaturnegeri atau birokrasi), namun pula melingkupi bermacam institusi lain yang terkait dengan usaha penuhi kebutuhan publik semacam badan nonpemerintah(NGO), tentara, golongan kebutuhan, partai politik, alat massa, serta warga awam yang lain. Begitu pula fokusnya tidak lagi semata- mata aplikasi atau eksekutif kebijaksanaan negeri atau penguasa, namun melingkupi pembuatan (perumusan) peraturan negeri, penerapan kebijaksanaan, serta penyusunan ikatan antara penguasa, swasta, serta warga awam (*civil society*) (Syafri, 2012). Dari beberapa referensi administrasi publik dari dalam ataupun luarnegeri dengan cara biasa ada 4 paradigma yang meningkat dalam Administrasi publik ialah:

Old Public Administration (OPA), *New Public Administration* (NPA), *New Public Management* (NPM) serta *New Public Services* (NPS) (Nugroho, 2018). Paradigma *New Public Service* (NPS) difokuskan dengan membuat ikatan mendalam dengan warganya alhasil hendak terwujud keyakinan dari masyarakat negeri ke penguasa (Denhardt, J. V dan Denhardt, R. B., 2003). NPS mengajak penguasa buat melayani warga selaku masyarakat negeri bukan klien, penguasa dituntut berasumsi penting dan berperan demokratis, senantiasa mengetahui kompleksitas akuntabilitas, serta lalu mengetahui kalau

penguasa sepatutnya melayani masyarakatnya bukan cuma mengarahkannya saja dan penuhi kebutuhan warga serta butuh diketahui kalau kebutuhan khalayak kerap kali berlainan serta lingkungan tetapi walaupun sedemikian itu negeri bertanggung jawab buat memenuhinya buat menciptakan dasar kesamarataan, penguasa dituntut buat senantiasa mengutamakan warganegara(Wahyuningsih, 2021). Pendekatan *New Public Service* (NPS) pula menerangkan balik berartinya etos jasa publik, menekankan nilai- nilai serta dorongan karyawan negara yang didedikasikan buat kebutuhan publik yang lebih besar (Denhardt dan Denhardt, 2000).

Peranan administrasi publik merupakan merumuskan atau memutuskan serta melakukan kebijaksanaan publik, administrasi publik tidak cuma berhubungan dengan badan-badan administrator melainkan pula semua lembaga- lembaga negeri serta ikatan antarbadan tersebut satu sama yang lain (Kadir, 2020). Dengan begitu formulasi guna politik sudah jadi guna administrasi publik. Ikatan keagenan ialah sesuatu kontrak dimana satu ataupun lebih orang (prinsipal) menyuruh orang lain (agen) buat melaksanakan sesuatu pelayanan atas julukan prinsipal dan berikan wewenang pada agen membuat ketetapan yang terbaik untuk principal, sehingga dipercayai agen hendak berperan dengan metode yang cocok dengan kebutuhan principal, Ikatan agensi dibidang terjalin kala ada suatu kontrak antara seorang (ataupun sebagian orang), seseorang prinsipal serta seorang (ataupun sebagian orang) lain, seseorang agen buat melaksanakan jasa untuk kebutuhan prinsipal melingkupi suatu pendelegasian wewenang pembuatan ketetapan pada agen(Hestanto, 2022).

Teori keagenan biasanya berlaku untuk bisnis di sektor swasta. Tetapi apakah teori agensi diakui atau tidak di sektor publik saat ini, popularitasnya semakin meningkat. Secara khusus, ada masalah dengan interaksi lembaga dengan pemerintah kota. (Lan, 2003). Negara-negara berbasis

demokrasi dibangun di atas jaringan interaksi prinsipal-agen. (1990, Michael & Jan-Erik Lane). Organisasi pemerintah diatur secara formal oleh seperangkat aturan yang menguraikan kewajiban, kekuasaan, dan tanggung jawab masing-masing peserta. Adanya hubungan formal tersebut menyiratkan adanya kontrak dalam organisasi pemerintah di Indonesia, meskipun cara kerja dan mekanisme hubungan antara peserta dalam organisasi pemerintah berbeda dengan di sektor swasta. Hal ini membenarkan adanya hubungan keagenan dalam entitas pemerintah Indonesia (Staryo, 20112). Contoh masalah keagenan antara lain hubungan antara eksekutif dan legislatif, di mana legislatif bertindak sebagai prinsipal dan eksekutif sebagai agen (Halim & Abdullah, 2006).

Perubahan Kedua Tahun 2000 atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang secara khusus mengatur tentang pemerintahan daerah, mengamanatkan otonomi daerah di seluruh Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, setiap daerah di Indonesia berhak menyelenggarakan pemerintahannya selama masa reformasi. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana dijelaskan oleh Halim dan Abdullah (2006) dalam (Latifah, 2010), membawa perubahan paradigma, khususnya dalam interaksi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah (eksekutif). Menurut undang-undang, bupati dan walikota bertugas menyelenggarakan, melaksanakan, dan mengawasi prakarsa pemerintah. Selain itu, disebutkan bahwa rakyat memilih bupati dan walikota. Proses pemilihan ini merupakan bukti peralihan kekuasaan dari rakyat kepada bupati dan walikota. Keberpihakan antara legislatif sebagai yang utama dan eksekutif sebagai agen, atau posisi “kekuasaan luas”, telah

berubah dalam undang-undang. Ketika datang untuk menetapkan kebijakan baru, legislatif bertindak sebagai kekuatan utama dan didelegasikan kepada badan-badan seperti administrasi atau komite legislatif (Tanisiwa, et al., 2014)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam undang-undang memiliki sifat perwakilan yang bertugas melakukan pengawasan, dan fakta bahwa kekuasaan eksekutif diberikan kepada bupati dan walikota dan wewenang itu dilimpahkan kepada mereka menunjukkan bahwa bupati dan walikota bertindak sebagai agen dan rakyat prinsipal dalam rangka hubungan keagenan. Dengan demikian, dengan menggunakan pengertian agensi, DPRD dapat dibandingkan dengan pemerintahan dewan. Selain itu, Pemerintah Daerah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan yang demokratis berdasarkan kedaulatan dan kehendak rakyat, meningkatkan pelayanan, memberdayakan dan melibatkan masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah (desentralisasi) di Indonesia, hubungan keagenan juga berkembang. Negara demokrasi memiliki hubungan keagenan antara masyarakat dengan pemerintah atau hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat karena adanya hubungan pendelegasian wewenang. Pemerintah daerah memiliki kekuasaan dari pemerintah pusat, tetapi mereka juga memiliki kewajiban kepada pemerintah pusat. Namun, pemerintah daerah juga perlu meningkatkan kesejahteraan mereka (Zelmiyanti, 2016). Model keagenan dasar mengandaikan dua jenis kontrak: (1) kontrak berbasis perilaku, di mana prinsipal diharuskan untuk mengawasi perilaku agen, dan (2) kontrak berbasis hasil, di mana agen diberi insentif untuk memajukan kepentingan prinsipal. Ketika prinsip dan agen bekerja sama,

oportunisme menyatakan bahwa kemungkinan besar prinsipal akan kalah karena agen mengutamakan kepentingannya sendiri (*agent self-interest*). Agen yang mengutamakan kepentingannya akan berdampak pada pengelolaan keuangan dan laporan keuangan yang menyimpang dari peraturan perundang-undangan, dan standar akuntansi yang berlaku, sehingga menghasilkan opini selain Wajar Tanpa Pengecualian atas hasil audit laporan keuangan (Riharjo & Isnadi, 2009).

Menurut teori keagenan, pemerintah daerah mewakili masyarakat (*principal*). Pemerintah daerah sendiri melayani masyarakat sebagai penyedia layanan atau pengelola pengelolaan. Masalah dengan gagasan pemerintah tentang interaksi lembaga dalam konteks anggaran adalah bahwa hal itu lebih kompleks daripada konsep lembaga tradisional. Karena sejumlah faktor, hubungan keagenan di sektor publik tidak dapat sepenuhnya ditangani dengan menggunakan paradigma keagenan tradisional, terutama dalam hal pembuatan kebijakan. Perbedaan dalam filosofi organisasi didahulukan. Filosofi dasar organisasi sektor publik, terutama pemerintah, adalah untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial dengan menempatkan kepentingan publik dan pelayanan masyarakat di atas semua kepentingan lain yang bertentangan dengan dominasi kepentingan pribadi. Dalam Abdullah dan Andra (2006), Bertozzi (1998) menegaskan bahwa teori keagenan dapat digunakan sebagai landasan untuk menjelaskan kepentingan pribadi dalam penganggaran publik (Abdullah & Andra, 2006). Salah satu ciri pemerintahan yang sangat baik adalah keterlibatan masyarakat dalam membentuk arah kebijakan pemerintah. Keterlibatan masyarakat secara bottom-up dalam perumusan kebijakan dianggap mampu memberikan kebijakan yang adil dan demokratis yang dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap berfungsinya pemerintah serta menonjolkan pentingnya keterbukaan dan keterlibatan masyarakat dalam menetapkan orientasi kebijakan. (2021; Wahyuningsih).

Penerapan teori keagenan mungkin memberikan efek positif berupa efisiensi, tetapi lebih sering akan memiliki efek negatif dalam bentuk perilaku oportunistik. Badan memiliki akses ke informasi keuangan lebih dari prinsipal (keuntungan informasi), sedangkan prinsipal dapat menggunakan informasi itu untuk keuntungan mereka sendiri atau kepentingan kelompok mereka sendiri (kepentingan pribadi) (Manik, 2008). Tantangan kebijakan publik bukanlah melakukan apa yang benar, melainkan memahami kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Sistem nilai yang dihasilkan suatu kebijakan tergantung pada seberapa sukses atau menguntungkannya jika diterapkan dengan tepat dan memperhatikan etika ketika membuat penilaian (Rahayu, et al., 2018).

Informasi asimetris, moral hazard, dan seleksi yang merugikan adalah contoh tantangan kontraktual yang terkait dengan perumusan dan implementasi kebijakan publik (Bergman & Lane, 1990). Dalam memberikan pelayanan publik, aparat birokrasi seringkali mengabaikan etika, yang berujung pada berbagai contoh buruknya administrasi (Yuniningsih, 2018). Pejabat publik yang membuat keputusan atau menetapkan kebijakan sambil juga memegang posisi di bisnis atau partai politik, bagaimanapun, tunduk pada konflik kepentingan. Kebijakan pemerintah, yang pada akhirnya dimotivasi oleh kepentingan keuangan pejabat publik, digerogeti oleh meningkatnya kasus korupsi, penyuapan, dan keuntungan pribadi. Hal ini diperparah dengan perilaku buruk pegawai negeri yang terlibat konflik kepentingan. Tentu saja, situasi ini mengarah pada pengembangan pengambilan keputusan atau kebijakan publik yang tidak efektif, yang merugikan masyarakat umum (Rezha, 2020).

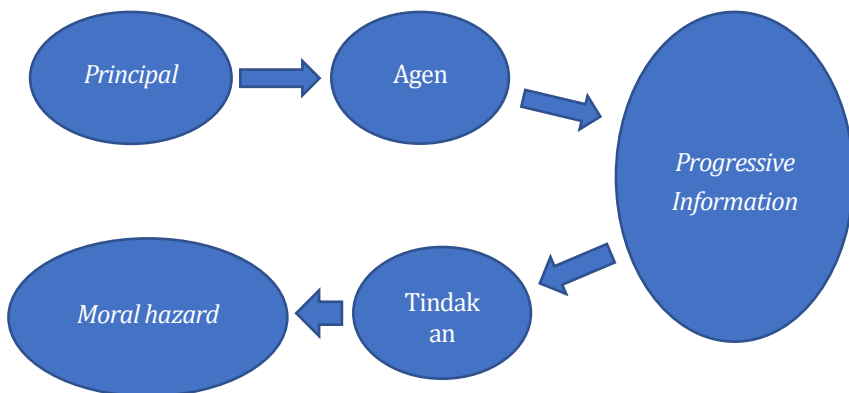
Agen yang bertugas mengelola perusahaan sering kali mengutamakan kepentingan mereka sendiri di atas kepentingan yang dapat meningkatkan nilai perusahaan. Karena merekalah yang memberikan izin kepada agen untuk mengelola bisnis, agen

yang berperilaku oportunis untuk memajukan kepentingan pribadinya harus mempertimbangkan kepentingan prinsip. Karena prinsip tidak dapat mengawasi operasi sehari-hari agen untuk memastikan agen menjalankan instruksi prinsipal, konflik kepentingan ini terus berkembang. Informasi yang dimiliki agen sendiri tentang kemampuan mereka, tempat kerja, dan perusahaan secara keseluruhan lebih signifikan. Hal inilah yang menyebabkan prinsipal dan agen memiliki tingkat informasi yang berbeda. Informasi asimetris adalah nama yang diberikan untuk situasi ini (Tanisiwa, et al., 2014).

Untuk menjamin pengelolaan yang dilakukan benar-benar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengelolaan pemerintah (daerah) harus diawasi secara ketat. Akses masyarakat terhadap informasi meningkat dengan meningkatnya akuntabilitas pemerintah daerah, mengurangi asimetri informasi dan memungkinkan penekanan praktik pelanggaran peraturan perundang-undangan. Wabahnya yang sering mempengaruhi administrasi dan layanan publik adalah informasi yang membingungkan dan bias.

Informasi asimetris sering muncul dalam dua bentuk: yang pertama adalah *hidden knowledge* dan *hidden action*. Situasi ketika satu pihak memiliki informasi yang lebih berkualitas daripada yang lain disebut memiliki "*hidden knowledge*". Situasi di mana satu pihak memiliki lebih banyak informasi orang dalam daripada pihak lain yang juga menjadi mitra dalam perdagangan barang atau kontrak untuk pertukaran barang atau jasa dikenal sebagai *hidden knowledge*. Misalnya, adanya *hidden knowledge* berarti bahwa jika seorang pekerja ingin melamar, jelas bahwa dia tahu lebih banyak tentang kemampuannya daripada organisasi tempat dia ingin bekerja, yang akan menyebabkan masalah dengan pemilihan yang tidak adil. (*Adverse Selection*). Yang kedua disebut dengan *Hidden Action* yaitu terjadi ketika satu pihak dapat mempengaruhi "kualitas" barang yang diperdagangkan atau kontrak variabel melalui beberapa

tindakan, tetapi pihak lain tidak menyadari tindakan ini. Mekanisme terjadinya *Hidden Action* adalah sebagai berikut: (Prasetya, 2012)



Gambar 4.1 *Hidden Action*

Munculnya konflik keagenan ini memaksa prinsipal untuk mengawasi manajemen dalam upaya mengurangi kemungkinan terjadinya kecurangan (*moral hazard*) yang dilakukan oleh manajemen (Ekawijaya, et al., 2018). Satu pihak akan mendapat untung dari kerugian pihak lain dalam situasi yang dikenal sebagai “*moral hazard*”, yang merupakan jenis konflik kepentingan (Octavia, 2017). Karena Institusi bertindak tidak bertanggung jawab dan pihak-pihak yang memiliki informasi kuat bertindak tidak tepat terhadap pihak-pihak yang kurang informasi, maka timbullah *moral hazard*.

Kesulitan yang dihadapi entitas pemerintah saat ini, menurut Barquin, adalah bagaimana memperkuat ikatan dengan rakyat sambil maju menuju kemerdekaan (Enayati & Ghasebah, 2012). Organisasi pada umumnya akan mampu bertahan jika mampu beradaptasi dengan dinamika yang ada, dan ini termasuk organisasi publik sebagai organisasi yang memiliki kewajiban kepada publik untuk memberikan pelayanan terbaiknya

terhadap organisasi publik agar menjadi organisasi yang lebih sehat dan lebih baik yang mampu bermanfaat bagi seluruh masyarakat (Putri, 2021). Menawarkan layanan dalam administrasi publik yang bebas informasi asimetris. Kurangnya keseimbangan informasi antara masyarakat sebagai kepala sekolah dan perangkat desa yang bertindak sebagai agen dalam skenario ini menyebabkan konflik keagenan (Supiani, 2020).

Karena asimetri informasi, agen memiliki kebebasan untuk bertindak dengan cara yang memberi mereka lebih banyak hak daripada yang seharusnya. Inilah yang memotivasi perilaku oportunistik, atau perilaku yang melayani kepentingan satu pihak tertentu. Akibatnya, agen perlu dipantau secara ketat untuk memastikan bahwa pengelolaan dilakukan dengan kepatuhan penuh terhadap peraturan yang berlaku, sehingga memungkinkan penekanan informasi asimetris. Penerapan teori keagenan dalam administrasi publik memiliki pengaruh yang merugikan berupa perilaku oportunistik disamping manfaat yang baik berupa efisiensi. Perilaku oportunistik adalah setiap kegiatan yang menggunakan cara apapun, termasuk yang melanggar hukum, untuk memenuhi keinginan (Gumaidi, 2016).

Hubungan keagenan dalam konsep publik dapat terjadi pada beberapa keadaan yakni:

1. Hubungan keagenan yang terjadi antara pemerintah daerah sebagai agen dan masyarakat sebagai *principal*
2. Hubungan keagenan yang terjadi antara pemerintah sebagai *principal* dan perusahaan sebagai agen (Mahadwartha, 2002).
3. Hubungan keagenan yang terjadi antara Legislatif sebagai *principal* dan eksekutif sebagai agen (Halim & Abdullah, 2006).
4. Hubungan keagenan yang terjadi antara legislatif dan masyarakat (*voters*). Seabright dalam (Abdullah & Andra,

2006) memandang hubungan ini sebagai *incomplete contract*.

5. Hubungan keagenan antara pemerintah dan BUMN/D. (Prajanto & Pratiwi, 2018).
6. Hubungan keagenan antara partai politik (parpol) dan pemerintah
7. Hubungan Keagenan antara pemerintah daerah (kepala daerah) sebagai agen dan *voter* (Pemilih) (Ratmono, 2013).

Salah satu pendekatan untuk mengendalikan tata kelola perusahaan terhadap perilaku *opportunistic* manajemen dan mengawasi masalah kontrak adalah *corporate governance*. Transparansi, akuntabilitas, independensi, keadilan, kewajaran, dan tanggung jawab merupakan konsep utama tata kelola perusahaan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik (*responsibility*). Tata kelola perusahaan bertujuan untuk mengurangi aktivitas manajemen laba dengan mengurangi pengetahuan asimetris antara prinsipal dan agen (Tanisiwa, et al., 2014).

Tujuan dari keterkaitan antara *principal-agency theory* dan *good corporate governance* (GCG) adalah untuk mencegah konflik antara prinsipal dan agen. Konflik berkembang sebagai akibat dari bagaimana kepentingan yang berbeda ini harus ditangani untuk mencegah kerugian bagi para pihak. Untuk melindungi eksistensi perusahaan dan pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*), GCG harus diterapkan. Korporasi yang telah dibentuk dan merupakan badan tersendiri yang terpisah merupakan subjek hukum (Development, 2003). Ada lima elemen yang saling terkait yang membentuk tata kelola publik yang kuat di sektor publik. Mereka adalah sebagai berikut: Akuntabilitas adalah kewajiban untuk bertindak secara bertanggung jawab, sesuai dengan 1. (akuntabilitas) 2. Transparansi dan keterbukaan (*transparency and openness*) 3.

Ketaatan terhadap hukum 4. Keteguhan hati untuk melayani kepentingan negara dan negara, bukan organisasi atau individu. 5. Dedikasi untuk melibatkan masyarakat dan menawarkan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan (Yuniningsih, 2018).

Pelaksanaan *good governance* di birokrasi harus menjadi gerakan dan inisiatif di sektor pemerintahan dengan peningkatan pelayanan kepada warga sebagai tujuan utama. Untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat sebagai prinsipal atau masyarakat, pemerintah harus menyusun strategi sebagai agen atau pengelolanya. Pemerintah harus mengambil cara pandang yang lebih pragmatis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh jajaran pemerintahan harus mengevaluasi kembali fungsi dasarnya yaitu pelayanan publik (Kadir, 2020).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, S. & Andra, A. J., 2006. *Perilaku Oportunistik Legislatif Dalam Penggaran Daerah: Bukti Empiris atas Aplikasi Agency Theory di sektor Publik*. Padang, Makalah disajikan pada Simposium Nasional Akuntansi .
- Astuti, R. S., Warsono, H. & Rachim, A., 2020. *Collaborative Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik*. Pertama ed. Semarang: Program Studi Doktor Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro Press.
- Bergman, M. & Lane, J. E., 1990. Public Policy in A Principal Agent Frame Work. *Jurnal Of Theoretical Politics*, 2(3), pp. 339-352.
- Denhardt, J.V & Denhardt, R.B., 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V., 2000. The New Public Service: Serving rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), pp. 549-559.
- Eisenhardt, K. M., 1989. Agency Theory: An Assessment and Review.". *Academy of Management Review*, 14(1), pp. 57-74.
- Ekawijaya, E. et al., 2018. *ANALISIS KONFLIK (AN ANALYSIS OF CONFLICT)*. [Online] Available at: <https://danielstephanus.wordpress.com/tag/moral-hazard/> [Accessed 10 Juli 2022].
- Enayati, G. & Ghasebah, M., 2012. . Studying The Effect of Organizational Culture, Organizational Structure, and Information Technology on Effectiveness of Knowledge Management: Using Khorasan Regional Electricity Company as A Case Study African). *Journal of Business Management*, 6(24), p. 7170-7183.
- Gumaidi, A., 2016. Determinan Perilaku Oportunistik Penyusunan Anggaran. *Jurnal Publikasi Universitas Muhammadiyah Surakarta*, pp. 1-12.

- Halim, A. & Abdullah, S., 2006. HUBUNGAN DAN MASALAH KEAGENAN DI PEMERINTAH DAERAH: Sebuah Peluang Penelitian Anggaran dan Akuntansi. *Jurnal Akuntansi Pemerintahan*, 2(1), pp. 53-64.
- Hendrawaty, E., 2017. *Excess Cash Dalam Perspektif Teori Keagenan*. VIII ed. Bandar Lampung: CV. Anugrah Utama Raharja.
- Hestanto, 2022. *Teori Keagenan (Agency Theory)*. [Online] Available at: <https://www.hestanto.web.id/teori-keagenan-agency-theory/> [Accessed 10 Juli 2022].
- Jensen, M., 1986. The Agency Cost of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeover. *American Economic Review*, pp. 323-329.
- Jensen, M. C. & Meckling, W., 1976. THEORY OF THE FIRM: MANAGERIAL BEHAVIOR, AGENCY COSTS AND OWNERSHIP STRUCTURE. *Journal of Financial Economics* 3, pp. 305-360.
- Kadir, A., 2020. *Fenomena Kebijakan Publik Dalam Perspektif Administrasi Publik di Indonesia*. Medan: CV. Dharma Persada Dharmasraya.
- Lane, J.-E., 2003. *Management and public organization: The principal-agent framework*, s.l.: University of Geneva and National University of Singapore : Working Paper.
- Latifah, N., 2010. Adakah Perilaku Oportunistik dalam Aplikasi Agency Theory di Sektor Publik. *Jurnal Fokus Ekonomi*, 5(2).
- Mahadwartha, P. A., 2002. Mahadwartha, Putu Anom. 2002. Uji Teori Keagenan Dalam Hubungan Interdependensi Antara Kebijakan Hutang Dan Kebijakan Deviden: Analisis Persamaan Simultan. *Simposium Nasional Akuntansi*, 6(2), pp. 260-277.

- Manik, R. R., 2008. *Agency Theory dalam Pemerintahan Daerah*. [Online] Available at: <https://swamandiri.wordpress.com/2008/02/24/agency-theory-dalam-pemerintahan-daerah/> [Accessed 10 Juli 2022].
- Michael, B. & Jan-Erik Lane, 1990. Public Policy in A Principal-Agent Framework. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), pp. 339-352.
- Nugroho, A. A., 2018. *Paradigma Administrasi Publik*. [Online] Available at: [https://www.researchgate.net/publication/328162164_Paradigma_Administrasi_Publik#:~:text=Dalam%20beberapa%20literature%20Administrasi%20Publik,New%20Public%20Services%20\(NPS\).](https://www.researchgate.net/publication/328162164_Paradigma_Administrasi_Publik#:~:text=Dalam%20beberapa%20literature%20Administrasi%20Publik,New%20Public%20Services%20(NPS).) [Accessed 5 JULI 2022].
- Octavia, M., 2017. *MORAL HAZARD DALAM KEBIJAKAN PUBLIK PEMERINTAH AMERIKA SERIKAT TERKAIT LAYANAN KESEHATAN*, Malang: BINUS University.
- Pasolong, H., 2019. *Teori Administrasi Publik*. Kesembilan ed. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Pembangunan, B. P. K. d., 2003. *GOOD CORPORATE GOVERNANCE*. [Online] Available at: <https://www.bpkp.go.id/dan/konten/299/Good-Corporate.bpkp> [Accessed 7 Juli 2022].
- Prajanto, A. & Pratiwi, R. D., 2018. *MASALAH KEAGENAN DAN KEPEMILIKAN PEMERINTAH SERTA DAMPAK KEUANGAN NEGARA ATAS IMPLEMENTASI ISAK 8 (Studi Kasus PT. PLN Persero)*, s.l.: SIMPOSIUM NASIONAL KEUANGAN NEGARA.
- Prasetya, F., 2012. *MODUL EKONOMI PUBLIK BAGIAN III: TEORI INFORMASI ASIMETRIS*, Malang: Universitas Brawijaya.

- Putri, R. A., 2021. TRANSFORMASI ORGANISASI PUBLIK DI ERA DISRUPSI: TERENCANA ATAU TERPAKSA?. In: S. Rosyadi, R. A. Nugroho, M. Yusuf & A. Tri Yuniningsih, eds. *Administrasi Publik di Era Disrupsi dan Big Data*. Banyumas: SIP Publishing, pp. 3-15.
- Rahayu, R. B., Irianto, A. D. & Aqidah, N., 2018. ETIKA KEBIJAKAN PUBLIK. In: T. Yuniningsih, ed. *Etika Administrasi Publik*. Semarang: Program Studi Doktor Ilmu Administrasi Publik Press FISIP-UNDIP, pp. 65-87.
- Ratmono, D., 2013. Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Di Internet: Pengujian Teori Institusional dan Keagenan. *media Ilmiah Akuntansi*, 1(2), pp. 28-48.
- Rezha, Y., 2020. *Konflik Kepentingan, Korupsi, dan Integritas Pelayanan Publik*. [Online]
Available at: <https://news.detik.com/kolom/d-4992707/konflik-kepentingan-korupsi-dan-integritas-pelayanan-publik>
[Accessed 05 Juli 2022].
- Riharjo, I. B. & Isnadi, 2009. PERILAKU OPORTUNISTIK PEJABAT EKSEKUTIF DALAM PENYUSUNAN APBD (Bukti Empiris atas Penggunaan Penerimaan Sumber Daya Alam). *Ekuitas*, pp. 388-411.
- Staryo, F., 2012. *HUBUNGAN KEAGENAN DALAM ORGANISASI PEMERINTAHAN: PERSPEKTIF DARI AGENCY THEORY*. [Online]
Available at: <https://sutaryofe.staff.uns.ac.id/2012/07/30/hubungan-keagenan-dalam-organisasi-pemerintahan-perspektif-dari-agency-theory/>
[Accessed 05 Juli 2022].
- Supiani, E., 2020. STUDI DESKRIPTIF OPPORTUNISTIC BEHAVIOR DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DESA. *Akurasi; Jurnal Studi Akuntansi dan Keuangan*, 3(1), pp. 69-80.

- Syafri, W., 2012. *Studi tentang Administrasi Publik*. Jakarta: PT. Erlangga.
- Tanisiwa, C. H., Melaniar, D. A. & Stephanus, D. S., 2014. *TEORI KEAGENAN (AGENCY THEORY)*. [Online] Available at: <https://danielstephanus.wordpress.com/tag/moral-hazard/> [Accessed 05 Juli 2022].
- Wahyuningsih, T., 2021. BIG DATA DALAM MEDIA SOSIAL: TEXT MINING RESPON PENGGUNA TWITTER PADA SITUASI PANDEMI COVID-19 DAN PEMANFAATANNYA DALAM PENGAMBILAN KEBIJAKAN PUBLIK. In: S. Rosyadi, R. A. Nugroho, M. Yusuf & A. T. Yuniningsih, eds. *Administrasi Publik di Era Disrupsi dan Big Data*. Banyumas: SIP Publishing, pp. 16-26.
- Yuniningsih, T., 2018. PERAN ETIKA DAN INTEGRITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM MEWUJUDKAN “CLEAN AND PRESTIGIOUS BEUREUCRACY“. In: T. Yuniningsih, ed. *ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK*. Malang: Program Studi Doktor Administrasi Publik Press FISIP-UDIP, pp. 1-64.
- Zelmiyanti, R., 2016. PENDEKATAN TEORI KEAGENAN PADA KINERJA KEUANGAN DAERAH DAN BELANJA MODAL (STUDI PADA PROVINSI DI INDONESIA). *JRAK*, 7(1), pp. 11-21.

BAB 7

TEORI DELIBERASI

Oleh Ahmad Rosandi Sakir

7.1 Konsep Deliberasi

Secara etimologis kata deliberasi berasal dari kata bahasa latin *deliberatio* yang berarti konsultasi, menimbang-nimbang atau musyawarah (Hardiman: 2004). Menurut Hansen, gagasan deliberasi dapat ditarik dari pemikiran beberapa filsuf dan pemikir politik sejak abad 18 seperti, Rouessau, de Tocqueville, J.S. Mill, Dewey dan Koch (Kusuma:2012). Namun, para ahli umumnya bersepakat bahwa istilah demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*) diperkenalkan oleh J.M. Bessette di tahun 1980. Meskipun demikian, pemikir yang dipandang paling berjasa mengembangkan dan mempopulerkan model demokrasi deliberatif adalah Jurgen Habermas, seorang filsuf kritis generasi kedua dari Mazhab Frankfurt (*frankfurter scule*), Jerman. Model demokrasi deliberatif juga dikembangkan oleh Ulrich Beck dan Anthony Giddens dalam teori-teori sosialnya tentang masyarakat modern. Singkatnya jika Habermas memberi landasan filosofis bagi gagasan model demokrasi deliberatif, sedangkan Ulrich Beck dan Anthony Giddens memberi dukungan teori sosial terhadap model tersebut.

Penggunaan istilah deliberatif ini menegaskan sebuah pendekatan politik yang berbeda dalam memahami demokrasi. Perbedaan tersebut berkaitan erat dengan upaya meningkatkan kualitas praktik demokrasi yang ada selama ini dengan memperbaiki karakter dan bentuk partisipasi. Bagi para pendukung model ini, demokrasi kontemporer sedang

mengalami degradasi serius, semakin terperangkap dalam konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang bersifat pribadi, perilaku politik yang lebih mengutamakan pencitraan daripada substansi, debat kusir di ruang publik dan pertarungan kekuasaan demi ambisi dan keuntungan pribadi dan/atau kelompok.

Habermas (1992) mendeskripsikan demokrasi deliberatif sebagai model demokrasi yang melahirkan aturan hukum yang legitimasinya bersumber dari kualitas prosedur deliberasi, bukan saja dalam lembaga-lembaga formal negara (seperti parlemen), tapi juga yang terpenting dalam masyarakat secara keseluruhan. Artinya, keputusan-keputusan politik hanya bisa diterima dan mengikat semua anggota masyarakat jika ia merupakan produk dari sebuah proses dialog yang berawal di wilayah periperi, yang bergerak menuju parlemen melalui prosedur-prosedur demokratik dan konstitusional.

Model demokrasi deliberatif ini merupakan titik awal proses demokrasi berada di luar lembaga-lembaga formal sistem politik dan terletak di wilayah publik yang lebih bersifat informal yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan berbagai organisasi dan asosiasi yang membentuk masyarakat sipil. Model ini memandang bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau lewat diskursus publik dengan keberadaan “ruang publik” (*publik sphere*). Habermas ingin membuka ruang yang lebih lebar bagi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik.

Konsep “ruang publik” yang dimaksud Habermas bukan sekedar ketersediaan forum untuk mendiskusikan setiap kebijakan publik. Habermas memandang keberadaan ruang publik dengan menyatakan bahwa ruang publik bukan hanya tempat melainkan sebuah kondisi yang memungkinkan konstituen untuk selalu berperan sebagai pengeras suara

(*sounding board*) dalam menyuarakan kepentingan publik untuk pembuatan kebijakan publik. Ruang publik yang dapat menunjukkan diskursus antara konstituen dan wakilnya yang berujung pada kebijakan publik yang benar-benar berpihak pada kepentingan publik.

Dalam konteks negara yang demokratis, akses untuk menyampaikan opini publik tersebut dijamin oleh negara, dimana opini publik lahir dari setiap pembicaraan para individu yang kemudian membentuk *public body*. Habermas menambahkan, bahwa warga berperilaku sebagai *public body* ketika mereka berbicara dalam cara yang tidak dilarang yaitu dengan jaminan kebebasan berserikat dan berkumpul, serta kebebasan untuk mengekspresikan dan mempublikasikan pendapat mereka tentang hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan umum. Inti dari pemikiran Habermas tersebut, semua produk hukum dan kebijakan yang dibuat oleh negara baik di ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif, harus melalui proses pengujian dan diskursus oleh masyarakat sipil.

Pemikiran kritis Habermas mengenai model demokrasi deliberatif bersandar pada dialog yang setidaknya bertumpu pada dua narasi besar. Pertama, sebagai bagian utama dari kritiknya terhadap Marxisme (termasuk terhadap generasi awal Mazhab Frankfurt) yang menurutnya terlalu bergantung pada apa yang ia sebut dengan *philosophy of consciousness*. Filsafat ini hanya melihat subjek sebagai entitas yang monologis, terbentuk tidak berdasarkan hubungannya dengan dengan subjek lainnya melainkan berdasarkan perjuangannya mengendalikan alam bagi kepentingan materialnya yang tercermin dalam perkembangan kekuatan produksi sebagai basis penjelas paling penting dalam tradisi pemikiran Marxisme.

Kedua, cara berpikir yang mengutamakan aksi komunikatif (*communicative action*) sebagai bentuk aktivitas manusia paling penting, dan menganggapnya sebagai satu-

satunya jalan keluar untuk mempersatukan masyarakat modern yang bertumpu pada rasionalisme, atau disebut rasio instrumental. Menurut Habermas manusia itu kompleks, sehingga dia menawarkan sebuah konsepsi “rasio komunikatif,” sebuah konsepsi berpikir dengan saling berkomunikasi antara subjek dengan subjek lainnya. Secara lebih detail Habermas menjelaskan, kapasitas mengatur dan mengintegrasikan yang tersirat dalam aksi komunikatif berkaitan dengan dua hal. Pertama, setiap orang yang terlibat dalam pembicaraan mau tidak mau harus menyesuaikan perilakunya berdasarkan kondisi yang memungkinkan dialog yang logis berlangsung (misalnya tidak memaksakan kehendak). Kedua, di saat bersamaan aturan yang mempengaruhi perilaku ini diterima sebagai sesuatu yang memiliki legitimasi dan wajib dipatuhi.

Model demokrasi deliberatif yang digagas Habermas bukanlah diskursus baru dalam dialektika demokrasi di Indonesia. Bagi sebagian kelompok masyarakat sipil di Indonesia, diskursus ini dianggap sangat menjanjikan bagi masa depan demokrasi pasca Reformasi. Keberadaan ruang publik untuk mendiskusikan kebijakan publik sangatlah strategis untuk pembangunan demokrasi. Namun konteks Indonesia kekinian, demokrasi deliberatif masih angan-angan ansich. Ruang publik yang dimaksud Habermas belum mendapatkan tempat di Indonesia, karena sistem keterwakilan yang menjadi ciri khas demokrasi perwakilan dapat dikatakan sebagai keterwakilan yang semu (*pseudo*) karena tidak ada posisi tawar (*bargaining position*) yang proporsional antara konstituen dengan wakil rakyatnya. Kondisi ini menyebabkan ruang publik sulit untuk diciptakan dalam sistem keterwakilan yang seperti itu. Ruang publik bukan semata-mata kehadiran forum-forum sejenis rapat dengar pendapat (RDP), diskusi publik atau rumah aspirasi yang ramai pada saat masa reses para wakil rakyat.

2.2 Demokrasi Deliberatif

Model demokrasi deliberatif memberikan arti penting pada proses atau prosedur pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog ataupun sharing ide di antara para pihak dan warga negara. Keterlibatan warga merupakan inti dari demokrasi deliberatif, berbeda dengan ide dasar paham demokrasi perwakilan yang lebih menekankan keterwakilan. Jika model demokrasi deliberatif mengutamakan kerjasama antar ide dan antar pihak, maka demokrasi perwakilan adalah kompetisi antar ide dan antar pihak. Namun demikian, bukan tidak mungkin narasi besar deliberasi diterapkan dalam sistem demokrasi perwakilan, dimana proses pembentukan atau pengambilan kebijakan oleh wakil rakyat diwarnai oleh keterlibatan rakyat/konstituen melalui proses yang deliberatif. Singkatnya, elemen penting dari model demokrasi deliberatif terdiri dari:

1. adanya partisipasi warga negara,
2. ketersediaan ruang untuk terlibat dalam proses (ruang publik), dan
3. adanya komunikasi diantara warga negara maupun antar warga dan pembentuk kebijakan (negara).

Habermas menjelaskan, ketika kemampuan memproduksi hukum didelegasikan melalui pola-pola pertukaran jaring-jaring sistem sosial tertentu yang beroperasi secara independen maka reproduksi hukum akan jatuh di bawah kekuasaan bayang-bayang kekuasaan dualitas ambigu yang memisahkan negara dari unit-unit sosial masyarakat. Pendapat Habermas ini merupakan gugatan Wimmy Haliim model demokrasi perwakilan yang tidak menempatkan konstituen dalam proses penempatan hukum secara menyeluruh. Dalam model ini, konstituen hanya memiliki hak-

hak politik untuk memilih calon anggota parlemen, lalu setelah itu selesailah perannya secara konstitusional.

Hal ini menyebabkan ambiguitas hukum karena negara akan menciptakan sistem sosial yang beroperasi tidak berdasarkan pada keinginan masyarakat. Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Undang-undang, yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif, merupakan suatu dialog antara mekanisme legislatif dan diskursus-diskursus, baik formal maupun informal, dalam dinamika masyarakat sipil. Demokrasi deliberatif memberikan ruang di luar kekuasaan administratif negara. Ruang itu merupakan jaringan-jaringan komunikasi publik dalam masyarakat sipil.

Terdapat korelasi yang jelas antara gagasan demokrasi dan ide demokrasi deliberatif, yaitu menempatkan masyarakat pada posisi yang emansipatoris untuk melakukan kegiatan legislasi melalui ruang-ruang publik. Ternyata demokrasi perwakilan bukanlah bentuk demokrasi yang murni, melainkan modifikasi dari bentuk kedaulatan rakyat yang paling murni. Terkait dengan pembentukan hukum maka demokrasi sudah seharusnya menciptakan hukum yang partisipatif dan aspiratif.

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam Husein (2008, 31), perkembangan hukum dibagi menjadi tiga, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Hukum represif ialah tipe hukum yang menjadikan hukum sebagai abdi kekuasaan yang bersifat menekan dan merupakan perintah dari yang berwenang (pemegang kekuasaan politik) yang memiliki kewenangan sangat leluasa tanpa batas. Dengan demikian, hukum dan politik kekuasaan tidak terpisah. Adapun hukum otonom ialah hukum yang berdiri sendiri di suatu daerah. Hukum ini ada untuk memenuhi kebutuhan daerah yang memiliki kecenderungan perbedaan situasi dengan daerah lainnya.

Sementara hukum responsif ialah hukum yang dibentuk untuk mengatur publik secara umum. Namun, perbedaannya dengan hukum represif, hukum responsif dibentuk atas dasar dialog publik. Menurut Habermas, ruang publik harus memenuhi dua persyaratan, yaitu bebas dan kritis. Bebas artinya setiap pihak dapat berbicara di mana pun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Sementara kritis artinya siap dan mampu secara adil dan bertanggung jawab menyoroti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Hal ini sejalan dengan hakikat demokrasi yang disampaikan oleh James S. Fishkin. Fishkin (2009, 1–9) menjelaskan bahwa demokrasi memberikan “suara” kepada masyarakat dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk menemukan penyelesaian masalahnya. Ini adalah hal esensial dalam demokrasi, tetapi terkadang dimaknai secara berbeda dalam penerapannya. “Suara” dalam demokrasi diartikan sebagai kesempatan bagi setiap warga negara sebagai individu untuk mengarahkan kebijakan negaranya sesuai dengan yang diinginkan.

Demokrasi, menurut Habermas, harus memiliki dimensi deliberatif, yaitu posisi ketika kebijakan publik harus disahkan terlebih dahulu dalam diskursus publik. Dengan demikian, demokrasi deliberatif ingin membuka ruang partisipasi yang luas bagi warga negara. Partisipasi yang luas ini bertujuan menciptakan hukum yang sah. Pandangan ini merupakan kritik atas pendapat Rousseau (2007), bahwa sumber legitimasi adalah kehendak umum sehingga, bagaimanapun prosesnya, jika sebuah produk hukum dinyatakan sebagai kehendak umum, berarti produk tersebut sudah terlegitimasi. Hal ini ditentang oleh Habermas (1982), yang mencontohkan bahwa dalam suatu negara, jika undang-undang dianggap sebagai sebuah kehendak umum, tidak peduli apakah dalam pembuatannya melalui cara yang partisipatif

atau tidak, dan emansipatoris atau tidak, maka undang-undang tersebut dapat dikatakan terlegitimasi.

7.3 Ruang Publik

Menurut Habermas, ruang publik merupakan arena diskursif, yang berbeda dan terpisah dari sistem ekonomi dan negara, di mana warga berpartisipasi dan bertindak melalui dialog dan debat. Artinya ruang publik adalah sebuah ruang otonom yang berbeda dari negara dan pasar. Ia otonom karena tidak hidup dari kekuasaan administratif mau pun ekonomi kapitalistis, melainkan dari lebenswelt atau masyarakat sipil. Istilah ruang publik yang dalam bahasa Jermanya "Offentlichkeit", berarti "keadaan dapat diakses oleh semua orang." Itu berarti ruang publik politis Urgensi Demokrasi Deliberatif bagi Kepemimpinan Nasional ini bukanlah sebuah lembaga formal, melainkan ruang informal yang melaluinya para warga berkomunikasi. Tetapi ini bukan komunikasi biasa. Ruang publik adalah arena di mana perdebatan publik terjadi. Habermas mengatakan bahwa ruang publik politis tidak lain daripada hakikat kondisi-kondisi komunikasi yang dengannya sebuah formasi opini dan aspirasi diskursif sebuah publik yang terdiri dari para warga negara dapat berlangsung. (Ulgen, 2011)

Ruang publik yang sehat harus memenuhi dua persyaratan, yakni bebas dan kritis. Bebas artinya setiap pihak dapat berbicara di mana pun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politik. Kritis artinya siapa pun boleh secara adil dan bertanggungjawab menyoroti proses-proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Dengan kata lain, ruang publik adalah sebuah konsep normatif yang mengandaikan adanya komunikasi ideal, di mana para peserta berdiskusi dalam keadaan bebas dan setara, tanpa diskriminasi, tanpa tekanan satu terhadap yang lain dalam rangka membicarakan

persoalan-persoalan kehidupan bersama. (Wimmy Haliim, 2016).

Konsep normatif ini kemudian menjadi tuntutan legitimitas hukum. Artinya hukum baru sah bila sudah melalui pemeriksaan dalam diskursus publik. Jadi, legitimitas suatu keputusan publik diperoleh lewat pengujian publik dalam proses diskursus yang menghubungkan suara rakyat dalam ruang publik dan proses legislasi hukum oleh lembaga legislatif dalam sistem politik. Titik sambung secara diskursif antara ruang publik dan sistem politik inilah yang memungkinkan rakyat disebut berdaulat. Habermas menegaskan bahwa di dalam ruang publik itu tidak boleh ada satu tradisi budaya atau agama apa pun yang dapat mengklaim komitmen etisnya sebagai norma bagi semua yang lain. Sebaliknya, dengan menjadi arena diskursif, ruang publik berfungsi melindungi pluralisme agama dan budaya, dan terutama ia dapat berguna memobilisasi komunikasi di antara para warga yang berbeda keyakinan agama dan budaya itu sehingga tercipta saling pengertian dan saling belajar. (Dewansyah, 2015)

Lebih dari itu, dengan menjadi locus berlangsungnya komunikasi dan deliberasi yang bebas dan setara, yang saling menghargai hak masing masing, ruang publik dapat mendorong terbentuknya solidaritas sosial. Sebenarnya, dengan ruang publik, Habermas sedang mengintrodusir "kekuasaan komunikatif" yang diharapkan dapat berfungsi memaksa sistem politik (parlemen, eksekutif, yudikatif) untuk peka terhadap diskursus-diskursus masyarakat sipil. Dan dengan ruang publik itu, Habermas ingin agar politik tidak dipahami terjadi hanya badan-badan pemilihan formal dan birokrasi negara, tetapi juga dalam berbagai jaringan formal dan informal ruang publik. Habermas tidak menyangkal bahwa institusi-institusi demokratis itu penting. Tetapi masalahnya, seringkali pemerintah dan badan-badan pemilihan

menganggap persetujuan rakyat berakhir di pemilihan umum, lalu mereka membuat keputusan-keputusan penting tanpa akuntabilitas dan transparansi yang memadai. Habermas menuduh liberalisme politik klasik dengan institusionalisasi lembaga-lembaga kekuasaannya yang dimutlakkan, didominasi oleh sifat kesadaran yang sangat subjektif, sehingga membungkam kedaulatan rakyat. (Muthhar, 2020)

Menurut Habermas, dalam kompleksitas masyarakat dewasa ini, kita hanya dapat menyebut “rakyat berdaulat”, jika negara, yakni lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif tersambung secara diskursif dengan proses pembentukan aspirasi dan opini dalam ruang publik.

7.4 Mengusung Kepemimpinan Deliberatif

Sosiolog Jerman, Max Weber mengintrodusir tiga macam kepemimpinan. Pertama, kepemimpinan tradisional. Kepemimpinan ini menuntut ketaatan daripada yang dipimpin (rakyat) atas dasar tradisi, yaitu adat-istiadat yang turun-temurun (termasuk agama). jadi legitimasi kepemimpinan ini mengacu pada tradisi dan agama. Kedua, kepemimpinan kharismatik. Kepemimpinan ini mengacu pada kharisma yang melekat pada sosok tertentu. Dengan kata lain, legitimasi kekuasaan seseorang terletak pada kharisma yang ada pada dirinya. Ketiga, kepemimpinan rasional. Kepemimpinan ini didasarkan pada akal budi. Negara hukum modern adalah bentuk dari jenis kepemimpinan rasional itu. Lembaga-lembaga negara dipilih berdasarkan pertimbangan akal budi rasional manusia. ('akan didudukkan lebih dahulu apa itu demokrasi deliberatif (2.1) dan ruang publik sebagai konsekuensi dari teori politik Habermas itu (2.2).', 2015)

Jenis kepemimpinan terakhir inilah yang mendasari lahirnya kepemimpinan deliberatif Habermas. Kepemimpinan deliberatif berarti mereka yang terpilih untuk berkuasa senantiasa menyadari bahwa demokrasi berarti pemerintahan

oleh yang diperintah. Kesadaran ini membuat para pemimpinnya senantiasa membuka ruang-ruang komunikasi dengan para warga, dan peka terhadap kebutuhan publik yang lebih luas. Kepentingan publik seakan selalu mendesak para pemimpin dalam sistem politik sehingga mereka rela mengorbankan diri demi para warganya itu.

Prinsipnya kepemimpinan ini mengandaikan kondisi demokratis yang ideal di mana selalu ada keterbukaan kepada publik (kepemimpinan bersifat inklusif) untuk berpartisipasi dalam kebijakan-kebijakan pemerintah, tidak mendominasi dan apalagi mengobjekan para warga, dan menjamin kebebasan dan kesetaraan di antara para warga maupun antara para pemimpin dan rakyat. Dengan kata lain, kepemimpinan deliberatif menyediakan ruang publik bagi para warga untuk kapan pun dapat menyampaikan dan mendesak opini dan kehendak mereka secara kritis dan bebas demi kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis. (Humara, 2015)

Lebih jauh kepemimpinan deliberatif mengandaikan integritas seorang pemimpin yang memiliki kualitas moral tertentu. Pertama, 087 Urgensi Demokrasi Deliberatif bagi Kepemimpinan Nasional pemimpin harus berani bertindak sesuai hati nuraninya, dan bukan bersikap oportunistik. Kedua, ia harus memimpin secara transparan, artinya masyarakat dapat melihat apa yang dilakukannya. Ia harus dapat menjelaskan pertimbangan dan rasionalitas sebuah keputusan yang dibuatnya. Sang pemimpin tak boleh secara monolog dan soliter menetapkan kebijakan-kebijakannya tanpa pertimbangan publik. Ketiga, ia harus memiliki idealisme, yaitu cita-cita memajukan bangsanya dan bukan mau memperkaya diri sendiri melalui kekuasaannya. Keempat, ia harus bersedia dikritik dan dituntut pertanggungjawabannya atas kepemimpinannya. Kelima, ia harus adil, artinya bersedia mengaku kalau ia berbuat kesalahan, dan tidak melemparkan

kesalahan pada bawahan. Keenam, ia harus memimpin secara komunikatif, artinya terbuka dan 23 mengakui sumbangan orang lain, dan rendah hati. Dan tentu saja, sang pemimpin mesti lebih taat pada konstitusi daripada konstituen.

7.5 Demokrasi Deliberatif dalam Pembentukan Undang Undang

Konsep Demokrasi Deliberatif yang digagas oleh Jürgen Habermas bukanlah konsep yang sama sekali baru dalam perbincangan akademik seputar demokrasi di Indonesia. Gagasan ini memandang bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau lewat diskursus publik dengan keberadaan “Ruang Publik”. Hal yang hendak dituju dari Demokrasi Deliberatif ini adalah ingin membuka ruang yang lebih lebar bagi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik. Dalam pandangan senada, Rainer Forst (seorang komentator Habermas) mengungkapkan bahwa bukan jumlah kehendak perseorangan dan juga kehendak umum yang menjadi sumber legitimasi, melainkan proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursus argumentasi. (Humara, 2015)

Bagi sebagian kalangan di Indonesia, gagasan ini dianggap sangat menjanjikan bagi masa depan demokrasi di Indonesia (terlebih lagi pasca gerakan reformasi 1998), dimana keberadaan ruang publik untuk mendiskusikan kebijakan publik sangat didambakan. Akan tetapi, jika ditilik lebih teliti, konsep “ruang publik” yang dimaksud Habermas bukan sekedar ketersediaan forum untuk mendiskusikan setiap kandidat kebijakan publik. Habermas memandang keberadaan ruang publik dengan menyatakan bahwa ruang publik bukan hanya tempat melainkan sebuah kondisi yang memungkinkan konstituen untuk selalu berperan sebagai pengeras suara (sounding board) dalam menyuarakan kepentingan publik

untuk pembuatan kebijakan publik. Ruang publik yang dapat menunjukkan diskursus antara konstituen dan wakilnya yang berujung pada kebijakan publik yang benar-benar berpihak pada kepentingan publik. (Wahyuni and Sri, 2015)

Sedangkan dalam konteks Indonesia, demokrasi deliberatif bisa jadi adalah angan-angan belaka. Ruang publik yang dimaksud Habermas belum mendapatkan tempat di Indonesia, karena sistem keterwakilan yang menjadi ciri khas demokrasi perwakilan dapat dikatakan sebagai keterwakilan yang semu (*pseudo*) karena tidak ada posisi tawar (*bargaining position*) yang proporsional antara konstituen dengan wakil rakyat. Kondisi ini menyebabkan ruang publik sulit untuk diciptakan dalam sistem keterwakilan yang seperti itu. (AR Sakir, 2021) Ruang publik bukan semata-mata kehadiran forum-forum sejenis rapat dengar, diskusi publik atau rumah aspirasi saat masa reses. Ruang publik yang ideal belum dapat diciptakan jika 3 (tiga) hal berikut, yaitu sistem kepartaian, sistem keterwakilan, kesadaran politik masyarakat masih menjadi permasalahan yang utama.

7.5 Diskursus Demokrasi Deliberatif Di Indonesia

Diskursus demokrasi deliberatif di Indonesia, secara eksplisit mulai mengemuka setelah era Orde Baru dilalui. Hal itu mungkin disebabkan karena kondisi keterbukaan dan kebebasan (baik dalam hal pemikiran maupun praktik) yang tidak ditemukan (dimungkinkan) pada masa Orde Baru. Memang sebelumnya pernah populer gagasan demokrasi musyawarah (bahkan ketika negara ini baru terbentuk oleh para *founding fathers*), namun bukan berarti serta merta dapat disamakan secara teoritik antara gagasan demokrasi musyawarah (musyawarah mufakat) dengan gagasan demokrasi deliberatif. Berikut ini, tulisan ini akan mengeksplorasi gagasan demokrasi deliberatif di Indonesia seluas-luasnya, yang kemudian akan dibandingkan dengan

gagasan demokrasi musyawarah yang pernah dipopulerkan oleh para *founding fathers* tersebut. (Muzaqqi, 2013)

Demokrasi deliberatif di sini didefinisikan sebagai pandangan yang menempatkan deliberasi publik atas warga negara yang bebas dan setara sebagai inti legitimasi pembuatan keputusan politik dan pemerintahan sendiri. Deliberasi sendiri sebagai sebuah terminologi berasal dari bahasa latin, yaitu *deliberatio* yang artinya menimbang-nimbang, konsultasi atau musyawarah (Hardiman, 2004:18). Artinya, terminologi itu menekankan proses pencapaian legitimasi atas keputusan-keputusan politik yang dihasilkan oleh negara hendaknya melalui pengujian konsultasi publik, pertimbangan-pertimbangan multiperspektif dari publik atau sederhananya musyawarah, minimal melibatkan pihak-pihak yang nantinya akan menanggung atau terkena imbas dari keputusan politik tersebut. (layanan info publik, no date)

Demokrasi deliberatif bukan model demokrasi langsung ala Rousseau, melainkan hanya melengkapi dan meradikalkan demokrasi perwakilan yang sudah ada. Hardiman (2004: 42) menjelaskan bahwa demokrasi deliberatif bukanlah sebuah doktrin khusus tentang demokrasi melainkan suatu upaya untuk merevitalisasi kembali esensi demokrasi radikal yang Diskusi Demokrasi Deliberatif di Indonesia sudah menjadi utopia atau pemahaman-pemahaman normatif dari filsafat Montesqieu dan Rousseau. Artinya, konsep demokrasi deliberatif sebenarnya berakar pada pemahaman mengenai asas-asas negara hukum yang sudah pernah ada. Jadi bukan sebuah model yang sama sekali lain (baru) dari pada yang pernah dipraktekkan di dalam negara hukum.

Dengan demikian demokrasi deliberatif sebagai sebuah model demokrasi tidak menolak secara tegas model-model demokrasi modern yang sudah pernah diterapkan, hanya meradikalkan praktik demokrasi modern yang ada tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- AR Sakir, A.R. (2021) 'Budaya Birokrasi : Kinerja Pegawai Samsat Maros dalam Pelayanan Pembayaran Pajak Kendaraan bermotor', 7, pp. 25–35. Available at: <https://journal.ildikti9.id/sosiosains/article/view/573/402>.
- Dewansyah, B. (2015) 'Model Kampanye Deliberatif Dalam Desain Pilkada Serentak: Sebuah Gagasan Perubahan', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(1), p. 21. doi:10.33331/rechtsvinding.v4i1.46.
- Humara, P. (2015) 'Urgensi Demokrasi Deliberatif bagi Kepemimpinan Nasional', *Jurnal Humaniora Yayasan Bina Darma*, II(1), pp. 81–96.
- layanan info publik (no date) 'BPPT Kembangkan Internet of Things Untuk Pelayanan Publik', 2016, pp. 175–198. Available at: <https://www.bppt.go.id/index.php/berita-bppt/bppt-kembangkan-internet-of-things-untuk-pelayanan-publik>.
- Muthhar, M.A. (2020) 'Membaca Demokrasi Deliberatif Jürgen Habermas Dalam Dinamika Politik Indonesia', *Ushuluna: Jurnal Ilmu Ushuluddin*, 2(2), pp. 49–72. doi:10.15408/ushuluna.v2i2.15180.
- Muzaqqi, F. (2013) 'Diskursus Demokrasi Deliberatif Di Indonesia', *Jurnal Review Politik*, 03, pp. 123–139. Available at: <http://jurnalpolitik.uinsby.ac.id/index.php/jurnalpolitik/article/view/32>.
- Ulgén (2011) 'No 主観的健康感を中心とした在宅高齢者における健康関連指標に関する共分散構造分析Title', (July).

- Wahyuni, L.F. and Sri, D. (2015) 'Demokrasi Deliberatif dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Penerapan dan Tantangan ke Depan', *Lembaga Kajian & Advokasi Independensi Peradilan.*, 3, pp. 1-10. Available at: http://leip.or.id/wp-content/uploads/2015/10/Della-Liza_Demokrasi-Deliberatif-dalam-Proses-Pembentukan-Undang-Undang-di-Indonesia.pdf.
- Wimmy Haliim (2016) 'Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif', *Jurnal Masyarakat Indonesia*, 42(1), pp. 19-30.

BAB 8

TEORI CITIZEN CHARTER

Oleh Maryam Salampessy

8.1 Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) kita menganut sistem demokrasi. Artinya dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat sebagai yang memiliki kekuasaan tertinggi. Konsep ini merupakan pola/sponsor dalam pemberian pelayanan publik. Pelayanan publik adalah hak yang tertuang dalam UUD 1945, sebagai hak konstitusi yang harus dipenuhi oleh negara. Pelayanan publik dalam konteks ini, memegang posisi utamanya dalam konteks otonomi daerah, mengingat otonomi pada dasarnya bukan otonomi pemerintahan daerah namun lebih pada otonomi rakyat. Berbicara pelayanan yang berpihak kepada rakyat, tentulah harus selaras dengan apa yang menjadi cita-cita pada teori *Citizen charter*, sebab penerapan teori ini dilakukan demi terlaksananya upaya pelaksanaan pelayanan publik yang prima nan merakyat. *Citizen charter* jelas sejalan dengan konsep *good governance*, karena prinsip dasar *governance* melibatkan keterlibatan tiga pihak dalam proses pelayanan: pemerintah daerah, unsur swasta, dan unsur masyarakat sebagai pengguna jasa.

Dalam bab ini akan kita akan membahas tentang teori *Citizen charter*. Pertama, kita akan mengenal teori ini dan awal perkembangannya serta pendapat beberapa para ahli. Bagian kedua, kita akan membahas tentang lingkup objektivitas *Citizen charter* dalam pelayanan publik dan tujuannya. Dan pada selanjutnya kita akan membahas tentang manfaat

penerapannya, mengapa ia diperlukan, dan sendi-sendi pelayanan Citizen charter. Di bagian akhir kita akan mendiskusikan apa saja yang menjadi faktor penghambat pada penerapan teori ini dalam pelayanan publik.

8.2 Mengenal Teori *Citizen charter*

The Citizen's Charter adalah prakarsa politik Inggris yang diluncurkan oleh Perdana Menteri Inggris bernama John Major, pada tanggal 22 Juli 1991, kurang dari satu tahun menjabat perdana menteri. Pengenalan John Major tentang *Citizen's Charter* dimaksudkan untuk menandai titik balik dalam penyediaan layanan publik di Inggris. Teori ini kemudian diadopsi oleh beberapa negara. Terutama negara-negara persemakmuran britania seperti India, Malaysia, Bangladesh, Afrika Selatan dan Australia. Ada Pula, negara lain bekas jajahan dan persemakmuran britania seperti Irlandia dan Nepal. Selanjutnya, Pemerintah Inggris dan Partai Buruh dibawah Tony Blair mengubah Citizen charter menjadi konsep yang mengutamakan pelayanan pada tahun 1999.

Belakangan, sistem ini juga menjadi bagian penting dari *The Charter of Fundamental Rights* di Uni Eropa. Hasil dari uji coba membuktikan bahwa sistem ini cukup efektif untuk mengubah paradigma pelayanan publik yang sekarang. Ini mewakili upaya sistematis untuk fokus pada komitmen organisasi terhadap Warganya atau providers (pemberi layanan) kepada customers/ pengguna layanan sehingga mengurangi dampak kerugian customers dikemudian hari.

Sebelumnya *Citizen charter* merupakan hak-hak dan kewajiban pada diri providers maupun customer yang termuat dalam sebuah dokumen. Di dalamnya terdapat sanksi jika ada pelanggaran apabila di kemudian hari satu pihak tak dapat melakukan kewajibannya sesuai isi dokumen tersebut sebagai kontrak kerja sama/janji dalam melaksanakan pelayanan.

Disebut juga Piagam warga negara, menurut terjemahan ke dalam bahasa Indonesia. ia merupakan ekspresi kesepahaman antara warga dan penyelenggara pelayanan publik yang memberdayakan warga untuk menuntut standar layanan yang berkomitmen. Sesuai dengan pengertian menurut pendapat Ruminto dan Winarsih, (2005: 306). Surat keterangan warga sekarang sering disebut dengan sertifikat pelanggan atau *customer certificate*, atau diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai kontrak jasa atau sertifikat jasa.

Bukan hanya itu, kita akan temukan banyak sekali nama atau istilah yang melekat pada *Citizen charter* seperti Piagam warga negara, Kontrak pelayanan, Kontrak jasa, Sertifikat jasa. hal tersebut tidak masalah karena intinya diharapkan untuk menunjukkan *How to go?* dan *Where to go?*. dokumen yang mewakili upaya sistematis untuk fokus pada komitmen organisasi terhadap warganya.

"Piagam Warga muncul karena saya secara konsisten menerima pesan kuat yang sama. Itu sudah saatnya untuk meningkatkan standar kinerja dalam pelayanan publik kita. Itu adalah permintaan dari konsumen. Dan itu juga keinginan mereka yang bekerja di sektor publik itu sendiri. Mereka memiliki keterampilan, dedikasi, dan antusiasme untuk melakukannya. Yang mereka butuhkan hanyalah kebebasan dan dorongan untuk mencoba ide-ide baru. Piagam Warga memberi mereka kesempatan." John Major (1992)

Kontrak Pelayanan ini mengikat antara si penyedia layanan (*provider of services*) kepada pengguna layanan (*customer/client*) terkait komitmen pelayanan organisasi yang telah disepakati berisi hak, kewajiban dan mekanisme untuk penanganan keluhan dengan punishment, apabila adanya pelanggaran di kemudian hari oleh salah satunya. Kesepakatan inilah yang menjadi dasar praktik penyelenggaraan pelayanan publik.

8.3 Objektivitas dan Tujuan *Citizen Charter*

Negara berkewajiban untuk melayani setiap warga negaranya dalam memenuhi kebutuhan dasarnya. Ini merupakan perwujudan peranan dari pemerintah, hal inilah merupakan salah satu amanat pada konstitusi negara kita. Disini dapat kita pahami bahwa Kepercayaan masyarakat terkait pelayanan publik harus berjalan seirama dengan harapan masyarakat tentang pelayanan publik. Sebab itu, Pemerintah harus dapat memenuhi ekspektasi masyarakat mengenai penyelenggaraan pelayanan yang prima berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Seperti yang telah dikemukakan bahwa *Citizen charter* menjadi sebuah pendekatan demi penyelenggaraan pelayanan publik dimana pengguna layanan/ customer sebagai pusat pelayanan. Hal ini bahwa keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik harus menjadi pertimbangan yang utama dalam kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan. Fokusnya mendorong penyedia layanan agar bersama client atau pengguna layanan dan para stakeholder demi menyepakati jenis, prosedur, waktu, biaya serta jalannya pelayanan. Dalam kesepakatan tersebut penyedia layanan, client/ pengguna layanan dan stakeholder harus dipertimbangkan pada keseimbangan hak dan kewajiban, sehingga kesepakatan ini dapat menjadi fondasi kegiatan penyelenggaraan pelayanan kemudian hari.

Fokus objektif dalam *Citizen charter* meliputi :

- a. Peningkatan penggunaan layanan publik bagi warga/ masyarakat.
- b. Peningkatan fungsi profesionalisme layanan
- c. Pemberdayaan warga negara dalam kaitannya dengan pemberian layanan publik.
- d. Pengembangan tolok ukur untuk pemantauan dan evaluasi pemberian layanan

- e. Membina hubungan atau menghilangkan kesenjangan antara warga dan administrasi atau pejabat publik selaku penyelenggara pelayanan publik
- f. Mewujudkan pemerintahan yang cepat tanggap dan ramah.
- g. Mewujudkan pelayanan yang transparan dan bertanggung jawab

Untuk menggapai fokus objektif itu maka *Citizen charter* menggerakkan fasilitator demi bersama-sama beserta pemakai pelayanan serta orang yang mempunyai kepentingan (*stakeholders*) demi pelayanan yang prima. Keadilan yang merata oleh penyedia layanan kepada pengguna layanan, dan *stakeholders* perlu dipertimbangkan dalam persetujuan tersebut. Untuk membangun hubungan atau menghilangkan kesenjangan antara warga dan administrasi atau pejabat publik. Ini merupakan bentuk penghormatan terhadap harkat dan martabat masyarakat sebagai warga negara yang berdaulat (*society as a subject*).

Sebelumnya hadirnya *Citizen charter* Ini bertujuan untuk meningkatkan layanan publik di Inggris dengan:

1. Membuat administrasi akuntabel dan lebih berfokus pada pengguna.
2. Memastikan transparansi dan hak atas informasi secara terbuka dan mudah dipahami.
3. Mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan kinerja pegawai negeri sipil.
4. Mengadopsi pendekatan pemangku kepentingan.

Citizen charter memastikan hal-hal berikut:

1. Kualitas dengan meningkatkan layanan
2. Menjadi pilihan bagi pengguna
3. Standar yang menentukan apa yang diharapkan dalam jangka waktu

4. Nilai uang pembayar pajak
5. Akuntabilitas penyedia layanan
6. Transparansi dalam aturan dan prosedur
7. Kode etik yang tepat dan mekanisme penanganan keluhan.

8.4 Manfaat Penerapannya *Citizen charter*

Manfaat diadopsinya penerapan *Citizen charter* secara umum adalah standar pelayanan yang lebih prima seperti publikasi dengan bahasa/ komunikasi yang jelas, standar layanan terukur, pemantauan yang lebih menyeluruh dan independen oleh berbagai pihak. Identifikasi secara terbuka lembaga-lembaga yang ada melalui term term yang logis serta keterbukaan guna menghilangkan kekaburan tatanan organisasional, biaya layanan, dan sebagainya, para staf diidentifikasi melalui nama dan fungsionalnya.

Secara jelasnya manfaat yang akan dirasakan, baik oleh birokrasi, pengguna layanan, maupun stakeholders pengguna lainnya. Manfaat tersebut antara lain:

Bagi Pengguna Layanan adalah :

- a. Jaminan akan pelayanan publik profesional yang berkomitmen untuk mencapai sistem STAR (Sederhana, Transparan, Akuntabel, Responsif).
- b. Mudah nya mengakses informasi terkait pelayanan dan adanya pengawasan akan pelayanan yang diselenggarakan.
- c. Melindungi hak-hak dan menghormati pelanggan sebagai warga negara yang berdaulat;
- d. Meminimalisir dampak kecurangan dan adanya pelanggaran hak pengguna layanan

Bagi Penyedia Layanan adalah

- a. Evaluasi terhadap manajemen penyelenggaraan pelayanan publik semakin mudah sehingga dapat memperbaiki praktik penyelenggaraan pelayanan
- b. Membantu penyedia layanan dapat mengidentifikasi apa kebutuhan dan aspirasi warga/ masyarakat terkait penyelenggaraan pelayanan publik.
- c. Meningkatkan atensi masyarakat dan menghilangkan kesenjangan antara warga/masyarakat dengan penyelenggara pelayanan publik.

8.5 Mengapa *Citizen charter* diperlukan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, yang berbunyi “Penyelenggara dan pelaksana berkewajiban mengelola sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan berkesinambungan serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan/atau penggantian sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik”. Hal ini tentu secara logis kita tarik kesimpulan bahwa *Citizen charter* diperlukan demi meningkatkan kualitas pelayanan publik, seperti pemaparan sebelumnya, kiranya diperkuat dengan penegasan pada undang-undang ini yang merupakan tindak lanjut dalam amanat konstitusi kita demi memenuhi pelayanan administratif yang prima kepada masyarakat.

Hal tersebut dikemukakan oleh (Marzuqi, 2006:117), mengapa *Citizen charter* diperlukan secara menyeluruh seperti berikut :

- a. Memberikan jaminan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan bagaimana pelayanan dilakukan.
- b. Memberikan akses informasi mengenai hak dan kewajiban kepada masyarakat selaku pengguna layanan, pemberi layanan, dan stakeholder lainnya dalam proses penyelenggaraan pelayanan.

- c. Memudahkan manajemen pelayanan demi perbaikan kinerja penyelenggaraan pelayanan;
- d. Mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan dan stakeholder lainnya.
- e. Perlindungan akan hak dan kewajiban bagi pengguna layanan.

Bersamaan dengan itu demi terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang ideal, terdapat adanya 12 asas yang menjadi acuan dalam ini Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yaitu, kepentingan umum, kepastian hukum, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalisme, partisipatif, persamaan perlakuan, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok yang rentan, ketepatan waktu, dan kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Sementara itu, ada 12 prinsip yang disebutkan dalam pasal 4 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 untuk terselenggaranya pelayanan publik yang diinginkan oleh seluruh rakyat. Yaitu kepentingan umum, kepastian hukum, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalisme, partisipasi, ketidakberpihakan, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan harga.

Selanjutnya berdasarkan isi Pasal 15 Undang-Undang No. 25 tahun 2009 mengenai pelayanan publik menyatakan penyelenggara berkewajiban :

- a. Mengatur dan menentukan standar pelayanan
- b. Mengatur, menentukan, dan melakukan publikasikan isi maklumat pelayanan
- c. Menentukan penyelenggara yang memiliki skill dan berkompetensi

- d. Penyediaan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik untuk mendukung terwujudnya lingkungan pelayanan yang layak
- e. Memberikan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan.
- f. Bertanggung jawab atas pekerjaan yang dilakukan
- g. Membantu masyarakat memahami hak dan tanggung jawab mereka
- h. Bertanggung jawab untuk mengelola organisasi penyedia layanan publik
- i. Akuntabilitas berdasarkan hukum yang berlaku pada saat pengunduran diri atau pelepasan posisi atau kewajiban untuk posisi dalam jabatan.
- j. Mewakili organisasi yang mematuhi panggilan pengadilan atau menghadiri proses peradilan atau menjalankan perintah atas permintaan lembaga pemerintah yang berlisensi, dan sah atau pejabat resmi dari lembaga tersebut.

Alasan mengapa konsep *Citizen charter* dinilai berjalan seharmonis dengan implementasi dari pelayanan publik, karena sebagai pendekatan yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat pelayanan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Artinya, kepentingan dan kebutuhan masyarakat sebagai prioritas utama dalam keseluruhan praktik penyelenggaraan pelayanan publik dan mereka para penyelenggara pelayanan publik harus mampu mewujudkan aspirasi maupun harapan masyarakat akan pelayanan berdasarkan asas-asas pemerintahan umum yang baik (*Good Governance*).

Hadirnya *Citizen charter* kiranya mampu untuk memulihkan kondisi penyelenggaraan dan mengakomodir hak dan kewajiban diantara penyedia layanan dan pengguna layanan. Jika ditilik lagi, konsep *Citizen charter* merupakan

pelayanan yang berperi kerakyatan. Selama ini, kita hanya menemukan fakta bahwa dalam penyelenggaraan kegiatan pelayanan justru bertumpu pada kepentingan penyedia layanan dan penyelenggaraan pelayanan semata-mata. Namun, konsep *Citizen charter* bertitik tumpu pada pentingnya hak dan kewajiban masyarakat yang dilayani.

Berhasil atau tidaknya kegiatan pelayanan publik pun tidak lepas dari *attitude* dari penyedia layanan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Sebab kapasitas dan kapabilitas mereka adalah kunci berhasilnya pelayanan. Itulah mengapa *Citizen charter* menjadi barrier pengawasan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan demi meminimalisir terdapatnya kecurangan atau maladministrasi terkait hak dan kewajiban masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan dengan konsep ini bukan hanya menawarkan efisiensi kepada pengguna layanan namun kenyamanan masyarakat sehingga dapat menaikkan tingkat kepercayaan masyarakat akan pelayanan publik. Dalam hal ini penyedia layanan dan penyelenggara pelayanan dapat memperbaiki manajemen layanan agar semakin professional di mata masyarakat.

8.6 Sendi Pelayanan Publik dalam *Citizen charter*

Pelayanan yang prima tentu memiliki standar-standar yang ditetapkan demi berhasilnya manajemen dan kualitas pelayanan yang dicita-citakan sesuai dengan penerapan konsep *Citizen charter*, merupakan terjemahan dari istilah “*Service excellent*” dan secara harfiah berarti “Pelayanan Prima” atau “Pelayanan Terbaik” karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki oleh penyedia layanan. Jika instansi tersebut belum memiliki standar pelayanan, maka pelayanan tersebut sangat baik atau terbaik, atau jika pelayanan (pelanggan) yang diberikan dapat memuaskan atau baik.

Dalam hal ini, pelayanan yang baik memenuhi harapan pelanggan.

Menurut Oliver dan Drewry (1996:28) menyatakan bahwa ada 5 dimensi pelayanan publik citizen's charter yaitu Standar yang lebih tinggi, Keterbukaan, Informasi, Daya respon, dan Keluhan. Sehingga, kualitas Pelayanan Prima kepada masyarakat senada apabila mengikuti sendi-sendi pelayanan sesuai dengan Keputusan Menpan Nomor 81/93 Tentang Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum berikut:

1. Kesederhanaan (Prosedurnya lancar, cepat, mudah dilakukan, mudah dipahami dan dilaksanakan.)
2. Kejelasan Dan Kepastian (Prosedur pelayanan publik) dalam hal ini menyangkut;
 - a. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif
 - b. Unit kerja atau staf yang bertanggung jawab untuk menyediakan layanan publik
 - d. Rincian biaya/retribusi pelayanan publik dan tata cara pembayaran
 - e. Jadwal penyelesaian pelayanan publik.
 - f. Hak dan kewajiban baik penyelenggara maupun penerima pelayanan publik, berdasarkan bukti penerimaan permohonan sebagai alat untuk menjamin terselenggaranya pelayanan publik/ keutuhannya.
 - g. Pejabat yang menerima keluhan pelanggan (masyarakat).
3. Keamanan (dalam arti proses dan output pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman, dan kepastian hukum.)
4. Keterbukaan (Berarti prosedur, persyaratan, satuan kerja/penanggung jawab penyelenggara pelayanan publik, waktu penyelesaian, rincian biaya/beban, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan publik mudah

dipahami dan dipahami oleh masyarakat sebagai bentuk transparansi).

5. Efisiensi (Persyaratan pelayanan publik yang efisien dan meluas terbatas pada yang berkaitan langsung dengan pencapaian tujuan layanan, dengan tetap memperhatikan keterpaduan persyaratan dengan produk layanan publik yang ditawarkan. Juga dilarang untuk mengulang pemenuhan persyaratan jika dalam proses pelayanannya mensyaratkan integritas persyaratan dari entitas kerja/instansi pemerintah terkait lainnya).
6. Ekonomis, seperti:
 - a. Nilai barang dan jasa publik tanpa menimbulkan biaya tinggi yang tidak wajar
 - b. Syarat pembayaran umum dan solvabilitas pelanggan (perusahaan).
 - c. Ketentuan hukum dan peraturan yang ditetapkan.
7. Keadilan (sama rata tanpa berat sebelah, sesuai dalam ruang lingkup pelayanan publik diupayakan harus diperlakukan secara adil seluas-luasnya)
8. Pas Waktu (kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik harus mampu diselesaikan dalam jangka waktu tertentu sesuai perjanjian atau permohonan setepat-tepatnya.)

8.7 Faktor Penghambat Penyelenggaraan *Citizen charter*

Harus diakui bahwa penerapan konsep *Citizen charter* dinilai masih baru dan merupakan ide cemerlang demi pelayanan yang berkualitas. Sistem pelayanan ini tampaknya dinilai menjadi sebuah solusi untuk membangun manajemen pelayanan yang lebih bermutu dalam reformasi birokrasi Indonesia kelak apabila diterapkan secara masiv. Kontrak pelayanan jelas sejalan dengan konsep good governance, karena teori ini membantu memecahkan berbagai masalah pelayanan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dan masyarakat. Namun pada kenyataannya tidak mudah untuk

melaksanakan upaya pelibatan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik. Banyak kendala yang dapat mengganggu pelaksanaan program partisipatif ini. *Citizen charter* memang ideal pada tataran konseptual dan normatif, namun implementasinya bukan berarti tanpa hambatan.

Kendala-kendala berikut dapat terjadi berupa :

1. Kurangnya pelatihan dan kecakapan tenaga kerja yang memadai
2. Piagam warga dikembangkan tanpa konsultasi yang memadai dengan warga negara/publik.
3. Kurangnya kampanye kesadaran/ memberikan yang memadai untuk menginformasikan tentang citizen charter kepada masyarakat. Situasi seperti itu akan menyulitkan pemerintah untuk memimpin ketika mengundang mereka seperti berdiskusi.
4. Keterlambatan dalam revisi piagam yang tepat waktu.
5. Kurangnya keakraban di antara penyedia layanan mengenai filosofi, tujuan dan tujuan utama dilaksanakannya pelayanan dari citizen charter.
6. Standar layanan yang disebutkan dalam kontrak pelayanan terlalu dianggap monoton atau terlalu ketat atau tidak praktis.
7. Standar penyampaian layanan tidak didefinisikan/ dipublikasikan dengan baik,
8. Sulit untuk memberikan kompensasi kepada pencari layanan
9. Kurangnya dana yang memadai untuk melakukan advokasi dan kampanye kesadaran tentang pentingnya piagam warga. Dukungan anggaran yang lemah, sehingga Pemerintah daerah tidak membuat anggaran berkelanjutan karena kegiatan yang meningkatkan partisipasi masyarakat seringkali dianggap hanya sebagai proyek

10. Pemerintah tidak mendapat kepercayaan dari rakyat. Pengalaman yang mereka yakini bahwa mereka hanyalah sebatas dijadikan objek oleh pemerintah sebelumnya, sehingga mereka kehilangan kepercayaan kepada pemerintah.

Melibatkan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik adalah pilihan yang tepat, karena pengambilan keputusan secara partisipatif dapat mengembalikan kembali kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Oleh karena itu, tidak kalah pentingnya peningkatan kualitas sumber daya manusia (*human resources*) yang berada di garda terdepan dalam memberikan pelayanan publik. Sebab ketanggapan pegawai penyelenggara dalam pelayanan publik adalah kepekaan atau kemampuan untuk memahami kebutuhan masyarakat sebagai pengguna jasa.

Masyarakat selaku Warga negara perlu mencapai kesepakatan dengan pemerintah tuan rumah tentang visi dan misi pemerintah. Kesepakatan yang dicapai antara lain bagaimana pemerintah dapat memenuhi kebutuhan dan persyaratan kesejahteraan umum, kualitas hidup, kenyamanan dan kepastian hukum, serta lingkungan pelayanan yang kondusif.

Sudah saatnya pemerintah serius mempertimbangkan untuk memperkenalkan penggunaan teori citizen charter ke dalam berbagai bentuk mekanisme pelayanan publik di Indonesia. Pelaksanaan kontrak jasa ini pun, tidak harus diatur dalam berbagai peraturan formal pemerintah. Namun yang jauh lebih penting adalah upaya menciptakan dahulu sistem pelayanan yang tidak hanya mengikutsertakan pemerintah sebagai penyedia layanan, tetapi lebih luas dari unsur-unsur seperti pengusaha, tokoh masyarakat, LSM, media dan anggota masyarakat lainnya. Hal ini sebagai bentuk upaya mewujudkan

good governance di negeri ini, sejalan dengan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat.

Namun, Inisiatif ini dikritik oleh beberapa orang karena mengklaim dapat meningkatkan layanan publik sambil mengurangi uang yang tersedia untuk mereka, dan karena memperkenalkan metode manajemen swasta di sektor publik. Diklaim bahwa hasilnya adalah "mentalitas mencentang kotak" yang berkonsentrasi pada yang terukur, bukan pada pengguna layanan individu. Dalam pengertian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan tidak dinamis dan tidak secara langsung menggambarkan apa yang terjadi di lapangan, terlalu terfokus akan apa yang tertuang di kertas dan bersifat kaku.

Banyak orang di pemerintahan sendiri yang masih meragukan apabila dilaksanakannya inisiatif teori citizen charter tersebut. Beberapa elemen dari gagasan Piagam ini juga dinilai belum berhasil diwujudkan, terutama "*Cones Hotline*" yang banyak dicemooh. Akan tetapi, banyak yang memuji inisiatif tersebut sebagai peningkatan budaya dan transparansi sektor publik.

Semua aplikasi baru untuk Merek Piagam secara resmi ditutup pada tanggal 30 Juni 2008 dan skema dihentikan pada tahun 2010, dengan tanggal validitas akhir yang dinyatakan secara resmi adalah 30 Juni 2011. Itu diganti dengan skema *Customer Service Excellence* yang serupa namun dinamis.

DAFTAR PUSTAKA

- (n.d.). YouTube. Retrieved July 20, 2022, from <https://minorityaffairs.gov.in/sites/default/files/Citizens%20Charters.pdf>
- (n.d.). Citizen's Charter: Home. Retrieved July 20, 2022, from <https://goicharters.nic.in/public/website/home>
- Citizen's Charter*. (n.d.). Wikipedia. Retrieved July 20, 2022, from https://en.wikipedia.org/wiki/Citizen's_Charter
- James, S., Murphy, K., & Reinhart, M. (2005). *The Citizen's Charter: How Such Initiatives Might Be More Effective*, 20(1), 18. DOI:10.1177/095207670502000201
- Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 81/1993 tentang pedoman tatalaksana pelayanan umum / Perpustakaan Kementerian PANRB*. (n.d.). Perpustakaan Kementerian PANRB. Retrieved July 20, 2022, from <https://perpus.menpan.go.id/opac/detail-opac?id=2642>
- Nigussa, F. (2014). *A Critical Analysis of the Conceptualization and Implementation of Citizens' Charters: Case Studies from UK, India, South Africa and Ethiopia*, 4(1), 50.
- Shrestha, R. (2022, April 8). *Citizen's Charter: Definition, Objectives, Principles, Components, Advantages, and Challenges*. Public Health Notes. Retrieved July 20, 2022, from https://www.publichealthnotes.com/citizens-charter-definition-objective-principles-components-advantages-and-challenges/#Challenges_of_Citizen_Charter
- Suratno, S. B. (2017). *Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, 4(3), 164. <https://doi.org/10.19184/ejhl.v4i3.5499>
- UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik [JDIH BPK RI]*. (n.d.). Peraturan BPK. Retrieved July 20, 2022, from <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/38748/uu-no-25-tahun-2009>

Wilson, J. (1996). *Citizen Major? The Rationale and Impact of The
Citizen's Charter*, 11(1), 45.
<https://doi.org/10.1177/095207679601100105>

BAB 9

TEORI POSTMODERN

Oleh Afdhal

9.1 Pendahuluan

Postmodern dikatakan sebagai istilah yang belum selesai, karena banyak simpang siur tentang maknanya. Para teoritisi ilmu sosial memaknai postmodern dengan beragam cara. Demikian pula dengan munculnya perdebatan apakah postmodern itu masuk dalam ranah teori, konsep, atau paradigma. Kondisi itu digambarkan Thompson (2004) sebagai *portmanteau word*, postmodern masih menjadi perdebatan dan belum ada kejelasan definisinya.

Pada bab ini, kita akan mendiskusikan tentang postmodern. Pertama, kita akan melihat ragam pengertian postmodern dari para teoritisi sosial dan sejarahnya. Bagian kedua, penulis akan menjelaskan tentang postmodernisme, strukturalisme, post-strukturalisme, dan dekonstruksionisme sebagai bagian teori dan turunan postmodern. Pada bagian berikutnya akan dijelaskan tentang para filsuf yang berkontribusi dalam perkembangan teori postmodern. Filsuf yang akan dijabarkan adalah Jacques Derrida, Michel Foucault, Jean-François Lyotard, dan Jean Baudrillard. Pada bagian akhir akan dijelaskan kritik-kritiknya terhadap postmodern.

9.2 Definisi dan Sejarah Postmodern

Sejauh ini, penjelasan postmodern mengacu pada dua cara dalam memandang modernisme, yaitu dengan cara mutasionisme dan revisionisme. Gagasan mutasionisme

memandang bahwa modernisme sudah berakhir dan kita sudah hidup di masa yang baru serta membutuhkan cara-cara baru untuk merasionalisasi dunia yang telah bertransformasi. Dengan kata lain, postmodern dipahami sebagai pemikiran masa depan yang telah memutuskan hubungannya secara total dengan modernisme (J. F. Lyotard, 1984). Sejalan dengan dengan Baudrillard (1998), Foucault (2002), dan Derrida (2016), modernisme pada dasarnya melihat realitas sosial secara parsial dan biner sehingga lama-kelamaan pandangan ini akan mati sendiri. Ketika sudah terjadi seperti ini, postmodern akan bermutasi sebagai penerus dari modernisme.

Berbeda dengan mutasionisme, pandangan revisionisme melihat bahwa postmodern sebagai revisi dari modernisme. Bagi Griffin (1989) postmodern merupakan koreksi dari beberapa aspek modernisme. Baginya, modernisme tidak keliru secara keseluruhan, hanya saja membutuhkan beberapa revisi darinya. Dengan tegas, dia mengatakan bahwa modernisme juga mempunyai aspek yang positif dan hal itu perlu dipertahankan. Sejalan dengan Habermas (1987), yang menyatakan bahwa modernisme memang harus dipertahankan, namun pandangan ini harus ada tahapan kelanjutannya. Dengan kata lain, postmodern merupakan tahapan kelanjutan dari modernisme, karena pemahaman ini belum tuntas.

Istilah postmodern pertama kali muncul saat pertemuan sastra pada tahun 1870-an di Amerika Latin (Ritzer, 2009). Di Eropa, istilah postmodern muncul pada tahun 1917 dalam karya Rudolf Pannwitz, seorang filsuf Jerman, yang menggambarkan “nihilism” dalam budaya barat abad ke -20 (Arac, 1989). Kemudian, pada tahun 1934 istilah postmodern muncul lagi pada karya kritikus sastra Spanyol, Federico de Onis, untuk merujuk reaksi terhadap modernisasi sastra (Thompson, 2004).

Lima tahun berikutnya, tepatnya 1939, istilah ini muncul di Inggris, dan digunakan untuk mendeskripsikan dua hal yang berbeda. *Pertama*, Bernard Iddings Bell menggunakan istilah postmodern untuk menandakan pengakuan atas modernisme sekuler dan kembalinya agama. Kedua, sejarawan Arnold Toynbee menggunakan istilah ini untuk mendeskripsikan bangkitnya *mass society* pasca perang dunia pertama yang ditandai dengan kelas pekerja lebih penting dari pada kelas kapitalis (Kearney, 2005). Selanjutnya, pada tahun 1950-an dan 1960-an, istilah postmodern digunakan sebagai kritik sastra yang mengacu pada reaksi terhadap modernisme sastra. Faktanya, pada bidang sastra inilah postmodern sebagai suatu istilah yang banyak digunakan dan menjadi perdebatan yang sengit dikalangan sastrawan Eropa (Ritzer, 2009). Pada tahun 1966, Susan Sontag menulis buku *Against Interpretation* sebagai literatur postmodern awal di kalangan ilmuwan sosial. Di sini, postmodern dipahami sebagai interpretasi atas tindakan. Maksudnya adalah postmodern sebagai tindakan yang melumpuhkan dan menindas, sehingga dalam hal ini ditekankan pentingnya sensasi langsung, bukan hanya sekedar memahami makna dari interpretasi-interpretasi (Sontag, 1966).

Istilah postmodern mulai banyak digunakan ilmuwan sosial sejak tahun 1970-an seiring dengan adanya jurnal *Journal of Post-modern Literature and Culture* di Amerika (Goodman, 1993). Pada dekade ini, munculnya tokoh-tokoh ilmu sosial seperti Foucault, Derrida, Baudrillard, Lyotard, Jameson, dll. Foucault dikenal dengan gagasannya tentang “genealogi kekuasaan”, teori wacana, post-strukturalisme, dan konsep episteme sebagai kerangka berfikir (Garland, 2019). Kekuasaan dan pengetahuan dapat dikatakan sebagai tema sentral pemikiran Foucault. Menurutnya, kedua hal tersebut mempunyai hubungan berupa interdependensi yang saling menguatkan. Artinya, sistem kekuasaan akan menciptakan dan

mempertahankan pengetahuan, dan pengetahuan merupakan produk-produk kekuasaan tertentu. Dengan tegas Foucault mengatakan bahwa tidak ada pengetahuan yang netral (*value free*), tetapi selalu bias pada kepentingan kekuasaan tertentu. Karakteristik pengetahuan yang lekat dengan kepentingan kekuasaan sangat terlihat pada pernyataan ilmiah yang diajukannya (Foucault, 2002). Disini, dapat dilihat bahwa pandangan memiliki karakter yang anti-kemutlakan, anti-kemampuan, anti-keseragaman, dan anti-finalis.

Disamping itu, Derrida juga melontarkan gagasannya yang dikenal dengan “dekonstruksi”, walaupun gagasan ini lebih dekat dengan dunia sastra. Gagasan ini merupakan manifestasi dari metode refleksi atas wacana maupun teks-teks yang dianggap sebagai narasi besar (*grand narration*). Dengan gagasan ini, Derrida mengkritik filsafat barat yang terlalu logosentris, dan terlalu mengutamakan bahasa lisan atas tulisan. Dengan tegas, Derrida menolak narasi besar dan mengatakan bahwa hal itu hanyalah bualan belaka. Baginya, setiap individu mempunyai cara berfikirnya sendiri yang bisa bertentangan dengan narasi besar. Suatu kesalahan bagi pemikir modernis adalah mereka terpenjara oleh cara berfikirnya sendiri (Derrida, 2016).

Sejalan pula dengan Baudrillard yang mempunyai posisi khusus dalam khazanah pemikiran postmodern. Ia dianggap sebagai tonggak studi tentang budaya konsumsi dengan konsepnya *Consumer Society*. Disini, Baudrillard mengasumsikan bahwa konsumsi menjadi landasan utama dalam tatanan masyarakat. Objek konsumsi menjadi sistem klasifikasi masyarakat, serta ikut mempengaruhi perilakunya. Selain itu, objek konsumsi juga menjadi sistem tanda (*sign*) yang membedakan kelas sosial masyarakat. Hal itu dipandang sebagai sesuatu yang menjungkirbalikkan asumsi sebagai sesuatu yang “diorganisir” oleh tatanan produksi. Dengan tegas Baudrillard mengatakan bahwa selama ini orang membeli

barang bukan hanya untuk memnuhi kebutuhan, tetapi untuk memperoleh tanda (*sign*) sebagai wujud pengakuan sosial sebagai manusia modern (Baudrillard, 1998).

Untuk lebih jelasnya dalam melihat perkembangan pemikiran postmodern pada masa ini, mari perhatikan tabel kronologi sejarah perkembangan postmodern di bawah ini:

Tabel 9.1 Kronologi sejarah perkembangan postmodern

No	Tahun	Tokoh	Karya	Keterangan
1	1966	Susan Sontag	<i>Against Interpretation</i>	Literatur awal konsep postmodern
2	1967	Jacques Derrida	<i>On Gramatology</i>	teks sentral post-strukturalisme
3	1967	Frederic Jameson	<i>Postmodernism: The Cultural Logic of Late Capitalism</i>	teks sentral post-strukturalisme
4	1970	Jean Baudrillard	<i>The Consumer Society: Myths and Structures</i>	sebagai tonggak untuk analisis konsep konsumsi pada masyarakat modern
5	1971	Jürgen Habermas	<i>Knowledge and Human Interests</i>	Membahas relasi antara ilmu pengetahuan alam dan manusia modern
	1972	Félix Guattari and Gilles Deleuze	<i>Anti-Oedipus: Capitalism and Schizophrenia</i>	Menentang analisis psikoanalisis dan menawarkan

No	Tahun	Tokoh	Karya	Keterangan
				analisis politik keinginan
6	1973	Jean Baudrillard	<i>The Mirror of Production</i>	Karya ini menandai adanya keterpisahan dengan akar pemikiran Marxian
7	1975	Michel Foucault	<i>Discipline and Punish: The Birth of the Prison</i>	Berisi tentang asal-usul <i>the carceral society</i>
8	1976	Jean Baudrillard	<i>Symbolic Exchange and Death: Theory, Culture & Society</i>	Dunia modern kehilangan kemampuannya dalam pertukaran simbolik
9	1979	Jean-François Lyotard	<i>The Postmodern Condition: A Report on Knowledge</i>	Analisis postmodern tentang status sains, teknologi, seni, teknokrasi, arus informasi dan pengetahuan yang dikendalikan di dunia Barat.
10	1980	Michel Foucault	<i>The History of Sexuality: Vol. 1</i>	Karya utama dalam post-strukturalism dan <i>queer theory</i>

No	Tahun	Tokoh	Karya	Keterangan
11	1980	Stuart Hall	<i>Crime and Media</i>	Konsep <i>encoding-decoding</i> dalam dunia televisi, dan melihat audiens sebagai aktor yang menginterpretasikan makna program dalam berbagai acara
12	1983	Jean Baudrillard	<i>Simulations</i>	Mengembangkan konsep simulasi dan simulacra di masyarakat.
13	1984	Pierre Bourdieu	<i>Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste</i>	Mengaplikasikan strukturalisme konstruktivis pada isu budaya konsumsi masyarakat Prancis.
14	1984	Jürgen Habermas	<i>The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society, Volume 1</i>	Menginterpretasi dan memperluas kembali teori Weber, dan mengembangkan ide rasionalitas komunikatif.
15	1984	Anthony Giddens	<i>The Constitution of Society: Outline</i>	Pernyataan paling lengkap tentang teori strukturasi

No	Tahun	Tokoh	Karya	Keterangan
			<i>of the Theory of Structuration</i>	

Sumber: diolah dari *Chronology of Social Theory* dalam (Ritzer, 2009)

9.3 Akar Teori dan Turunannya

Untuk melacak akar teori dan turunan filsafat yang mempengaruhi postmodern bukanlah suatu perkara yang mudah, sebab postmodern bukanlah teori yang tunggal. Metode yang dapat dipakai untuk melacaknya dengan menguraikan eksponen-eksponen teori dan filsafat yang berkaitan erat dengan postmodern. Filsafat yang berkaitan dengan postmodern berawal dari filsafat liberalisme, positivisme, strukturalisme dan poststrukturalisme, dan berakhir dengan dekonstruksionisme.

Kronologi perkembangan sejarah postmodern di atas telah menggambarkan bahwa akar teorinya berada di luar bidang ilmu sosial, seperti seni, arsitektur, sastra, film, musik, dan sebagainya. Namun seiring perkembangannya, diskursus teori postmodern membawa kajiannya pada ranah studi budaya dan ilmu sosial. Disamping itu, kemunculan postmodern menstimulasi perlawanan terhadap pemikiran liberalisme. Akibatnya adalah pengaruh paham liberalisme tersebut menyusut hingga tahun 1960-an. Menurut Ferguson (2001) postmodern itu berkaitan sekaligus bertentangan dengan liberalisme. Dengan ini dapat dikatakan bahwa liberalisme sebagai salah satu akar teori postmodern.

Pada dekade 1960-1990-an, liberalisme tidak hanya mendapat penentangan dari postmodern saja, tetapi aliran feminisme gelombang kedua dan komunitarianisme muncul sebagai penentang serius hegemoninya. Feminisme gelombang kedua membongkar ide liberalisme tentang isu publik dan

privat. Sedangkan komunitarianisme memunculkan teori postkolonial yang membuat teori liberalisme semakin merosot pada akhir 1990-an. Berbeda dengan teori postmodern yang menyatakan bahwa paham liberalisme merupakan paham yang dangkal, eksperimen yang gagal, harapan yang salah dan pemikiran yang kolonialis. Meskipun tajamnya kritik terhadap liberalisme, tetap saja postmodern menampilkan watak yang ambigu. Bahkan sejak kelahirannya, postmodern sudah menampilkan sisi ambiguitas mengenai bagaimana menempatkan dan menyituasikan teori dalam pengetahuan dan pemanfaatan untuk tujuan praktis. Ambiguitas ini terlihat pada salah satu versi postmodern yaitu teori feminis yang mengembangkan hubungan ambivalen (Kratochvil, 2011).

Selain berakar dari teori liberalisme, postmodern juga berkaitan dengan strukturalisme dan poststrukturalisme (Wuthnow et al., 2010). Strukturalisme merupakan gerakan filosofis yang dikembangkan oleh akademisi Prancis pada tahun 1950-an sebagai tanggapan terhadap filsafat eksistensialisme. Strukturalisme sering juga ditafsirkan sebagai modernisme dan modernisme tinggi. Pemikir-pemikir yang disebut sebagai strukturalis adalah Claude Lévi-Strauss, ahli bahasa Ferdinand de Saussure, filsuf Marxis Louis Althusser, dan ahli semiotika Algirdas Greimas (Kurzweil, 2017). Barnard (2004) mengatakan bahwa strukturalisme memberikan pengaruh yang kuat dalam perkembangan postmodern. Hal ini karena strukturalisme merupakan bentuk modernisme akhir sekaligus memberikan reaksi atas kelahiran poststrukturalisme. Dengan kata lain, strukturalisme menjadi reaktor atas kelahiran poststrukturalisme, dan poststrukturalisme sendiri merupakan bagian dari postmodern. Disini, poststrukturalisme menyentuh kepentingan transaksionalis, Marxis, feminis, serta postmodernis (Megill, 1979).

Teori postmodern juga tidak dapat dilepaskan dari pengaruh era modernisme, yaitu filsafat positivisme. Hal ini karena pada dasarnya teori postmodern menolak asumsi-asumsi kaum positivis. Disamping itu, teori postmodern ini sangat skeptis terhadap janji-janji positivistik yang disampaikan oleh Comte dan Spencer. Turner (2001) mengatakan bahwa positivisme telah gagal sebagai epistemologi dan sebagai usaha telah salah arah dalam menghasilkan narasi besar (*grand narrative*).

Selain filsafat positivisme, teori postmodern juga mendapatkan pengaruh dari dekonstruksi, sebuah teori filsafat, kritik sastra, dan analisis tekstual yang dikembangkan oleh Jacques Derrida (Culler, 1982). Sederhananya, dekonstruksi merupakan cara berfikir yang dinamis dan tentatif sehingga tidak ada kebenaran mutlak di dalamnya. Dekonstruksi juga dapat dikatakan sebagai kritik atas kebenaran yang terus menerus. Menurutnya, kebenaran lahir dari konstruksi sosial dan sifatnya subjektif (Mann, 2003). Filosofi Derrida ini mengilhami postmodern yang dicirikan dengan desain yang menolak pusat struktural dan mendorong permainan yang terdesentralisasi diantara elemen-elemennya (Mann et al., 2002).

9.4 Filsuf yang Mempengaruhi

Ada banyak teoritikus yang mempengaruhi perkembangan diskursus postmodern. Masing-masing mereka mempunyai cara pandang yang berbeda, baik dalam hal ontologi, epistemologi, maupun aksiologi. Untuk itu, kita meminjam pandangan Ritzer (2009) yang telah mengklasifikasikan pemikiran tokoh-tokoh postmodern dalam 3 kategori. Kategori pertama dikenal dengan kelompok radikal, yaitu kelompok yang menganggap bahwa telah terjadi kehancuran secara radikal, dan masyarakat modern telah tergantikan oleh masyarakat postmodern. Tokohnya yang

berpengaruh disini adalah Jean Baudrillard, Gilles Deleuze, dan Felix Gauttari. Kategori kedua dikenal dengan kelompok optimistik, yaitu kelompok yang menganggap bahwa meskipun terjadi perubahan, postmodern tumbuh sebagai lanjutan dari modernisme. Tokoh yang berpengaruh disini adalah Frederic Jameson, Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, Nancy Fraser dan Linda Nicholson. Kategori ketiga dikenal dengan nihilistik, yaitu kelompok yang melihat bahwa antara modernisme dan postmodern hanya sebagai epos. Keduanya terlibat dalam hubungan jangka panjang yang terus berlanjut. Tokoh yang berpengaruh adalah Barry Smart.

Teori postmodern merupakan teori yang fenomenal, terlahir dan berkembang dengan beragam disiplin ilmu. Banyak label yang dilekatkan dengan teori ini, mulai dari *rejection of absolutism*, *difference ontology*, *ethical nihilism*, dan *trivial* (di Carlo, 2012). Teori ini bukanlah suatu teori yang tunggal, ada beberapa versi dan eksponennya. Untuk itu, versi dan eksponen tersebut akan diuraikan di bawah ini berdasarkan filsuf-filsuf yang mempengaruhinya.

9.4.1 Jacques Derrida

Derrida merupakan seorang filsuf dari Prancis keturunan Yahudi, lahir tanggal 15 Juli 1930 di El Briar, suatu wilayah terpencil di Aljazair. Derrida sejak kecil tinggal di wilayah bekas jajahan Prancis yang memiliki instabilitas politik. Namun, kondisi ini menjadi berkah terselubung baginya, karena dapat membantu mengasah ketajaman dan kekritisannya. Derrida pindah ke Prancis pada tahun 1949 untuk melanjutkan sekolah, dan tahun 1957 pindah lagi ke Aljazair untuk melaksanakan wajib militer. Pada tahun 1960 ia mengajar filsafat di Universitas Sorbonne, dan mengabdikan selama empat tahun lamanya. Kemudian sejak tahun 1964 sampai 1984, Derrida mengajar di *Ecole Normale Supérieure* (ENS). Gelar Doktornya didapatkan pada tahun 1980, dan resmi

menjadi guru besar humaniora di Universitas California pada tahun 1986 (Weltman-Aron, 2008).

Istilah dekonstruksi dikatakan sangat identik dengan Derrida, sekalipun istilah tersebut diperkenalkan oleh Heidegger. Istilah ini dibuat lebih radikal oleh Derrida dan menjadi lebih populer dalam kajian kritik sastra, arsitektur, teologi, seni rupa, politik, pendidikan, musik, film, hukum, sosiologi, dan sejarah. Istilah dekonstruksi ini pada dasarnya sebuah metode sebagai kritik terhadap filsafat barat, logossentrisme, dan superioritas lisan.

Cara membaca teks dengan metode dekonstruksi Derrida terbilang sangat khas, karena ia melakukan pembongkaran terhadap unsur-unsur yang dilacaknya. Langkah-langkah dalam melakukan pembongkaran dimulai dari unsur yang secara filosofis menjadi penentu atau unsur yang memungkinkan teks tersebut menjadi filosofis. Filsafat diartikan sebagai tulisan, dan bukan sebagai suatu ungkapan transparan pemikiran langsung. Hal ini jelas berbeda dengan apa yang dilakukan oleh modernisme dengan melihat premis-premis dan logika dalam suatu teks (Norris, 2017).

Pemikiran sebelumnya menganggap bahasa sebagai pusat dan penentu subjek, sementara dekonstruksi menyatakan desentering setiap subjek tersebut kemudian menghubungkannya dengan setiap penghalangnya atau dominasinya. Seperti halnya filsafat, ilmu pengetahuan selama ini mengasumsikan adanya hubungan antara bahasa dan makna. Mereka juga menggunakan metode observasi, interaksi, dan eksperimen untuk menggali kebenaran dan kepastian yang lebih dalam. Dekonstruksi di lain pihak melakukan intervensi dengan cara membongkar apapun, baik tulisan maupun tuturan, menunjukkan kontradiksi-kontradiksinya dan memposisikan kemungkinan makna dan hasil-hasil alternatifnya. Dekonstruksi memihak pada dunia *liyan* (*the others*) yang termarjinalisasi dengan menampakkan asal-usul

tulisan yang labil dan tidak logis sebagaimana dalam asumsi filsafat Barat.

Usaha Derrida dengan mendekonstruksi filsafat modern adalah mengkritik pandangan metafisika dan epistemologi modern. Ia menolak pandangan bahwa dengan menjelaskan hakikat, eksistensi, substansi, subjek, *alethia*, dan sebagainya berarti telah menguasai realitas. Tanda (*sign*), kata (*word*), dan konsep (*concept*) baginya tidak menghadirkan “ada”, tetapi hanya merupakan “bekas” (*trace*). Menurutny, “yang ada” bersifat majemuk, tidak terstruktur, dan tidak bersistem sehingga tidak dapat direkayasa secara sewenang-wenang dalam tanda (*sign*), kata (*word*), atau konsep (*concept*) yang tunggal.

Kritik terhadap logosentrisme ditunjukkan oleh Derrida dengan cara mendekonstruksi karya Plato yang berjudul *Philebus* dan *Mimique* karya Mallarme. Tujuannya adalah membongkar ambiguitas mimesis, yakni hasrat meniru sesuatu yang lebih awal dan memiliki prioritas saat ontologis dibandingkan yang sesudahnya. Hasrat memetik yang paling awal adalah kreasi manusia dalam bentuk relief, arca, dan sebagainya, sebagai refleksi ketakjuban manusia terhadap alam. Ini tidak pernah padam karena manusia selalu merindukan sesuatu yang ditiru, *arkhe* yang transenden dan ideal. Dalam perspektif platonian, mimesis berada dalam kerangka hirarkis yang menempatkan sesuatu yang ideal yang diatas yang temporal. Sesuatu yang ditiru (*the imitated*) memiliki kualitas lebih daripada yang meniru (*the imitator*). Hubungan keduanya bersifat vertikal yang menandakan bagaimana yang ideal dipersepsikan sebagai keadilan *logos* (pusat yang stabil dari teks) dan *telos* (menggarisi arah yang telak dalam proses menuju kebenaran akhir yang mutlak dan absolut).

Tujuan metode dekonstruksi adalah ingin menelanjangi agenda tersembunyi yang mengandung banyak kelemahan dan

kepincangan di balik teks-teks. Itulah sebabnya pembacaan dekonstruksi berbeda dengan pembacaan biasa. Pembacaan biasa selalu mencari makna sebenarnya dari teks, atau terkadang berusaha mencari makna yang lebih benar dari teks tersebut. adapun pembacaan dekonstruksi hanya ingin mencari ketidakutuhan atau kegagalan tiap upaya teks menutup diri dengan makna kebenaran tunggal. Dia hanya ingin menumbangkan susunan hierarkis yang menstrukturkan teks.

9.4.2 Michel Foucault

Paul Michel Foucault adalah salah satu tokoh postmodern sekaligus filsuf dari Prancis. Ia lahir tanggal 15 Oktober 1926 dari keluarga yang berlatar belakang dunia kedokteran. Lahir dari rahim ibu sebagai putri dari alhi bedah Prancis, dan ayah seorang profesor anatomi. Meskipun demikian, ia tidak tertarik untuk berkecimpung di dunia kedokteran. Masa kecilnya sangat dekat dengan kehidupan pendidikan agama, bahkan ia sempat menjadi Putra Altar di Gereja. Namun, pada akhirnya ia membenci kaum rohaniawan dan berbalik arah mempelajari filsafat dengan membaca berbagai karya besar.

Foucault mengalami kelabilan psikologis yang menyebabkannya mudah marah dan mengamuk. Pernah suatu ketika ia marah kepada ayahnya, dan ia menghapus nama Paul (nama keluarga/marga) dari namanya, sehingga menjadi Michel Foucault saja. Bahkan ia pernah melakukan beberapa kali percobaan bunuh diri, seperti menenggak racun dan mengiris urat nadi, namun selamat dari kematian. Selain itu, Foucault pernah dimasukkan ke rumah sakit jiwa karena terang-terangan mengatakan bahwa ia merupakan homoseksual. Padahal di masa itu homoseksual merupakan hal yang tabu, dan pelaku homoseksual dianggap sebagai orang yang sakit jiwa.

Pada tahun 1952, Foucault memulai karirnya menjadi pengajar di Universitas Lille. Akan tetapi , pada tahun 1955 ia menjadi atase kebudayaan di Prancis yang bertugas di Uppsala, Warsawa, dan Hamburg. Di Uppsala Ia memulai riset kepustakaan yang kemudian menjadi karya besarnya di bidang sosial dan diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan judul *Madness and Civilization: A history of Insany in the Age of Reason*. Tahun 1960 ia kembali ke Prancis untuk mengajar filsafat dan psikologi di Clermont-Ferrand. Dalam waktu singkat, ia menulis karya-karya besarnya pada dekade 1970-an.

Foucault mengenalkan konsep seperti *discursive regime*, atau mengenalkan kembali konsep-konsep filsuf yang lebih tua seperti *episteme* dan *genealogy* untuk menjelaskan hubungan antara makna, kekuasaan, dan perilaku sosial dalam tatanan sosial. Dalam konsep genealogi pengetahuan, ia melakukan kritik terhadap pandangan masyarakat barat terhadap pengetahuan. Menurutnya, masyarakat barat telah melakukan berbagai kesalahan mendasar terhadap pengetahuan objektif. Masyarakat barat berpendapat bahwa pengetahuan objektif merupakan proses pencarian pengetahuan yang bebas nilai. Pencarian pengetahuan yang seperti ini bermanfaat bagi manusia karena hal itu berkaitan dengan keilmiahannya.

Namun, Foucault menolak dengan kritis pendapat ini. Menurutnya, pengetahuan yang berada pada suatu wewenang akan menimbulkan kekuasaan yang terlembaga. Wacana yang terbentuk hanyalah suatu bentuk dominasi dari sistem kekuasaan. Dengan kritis Foucault mengataka bahwa kebenaran adalah produk atau dongeng, regulasi, distribusi, dan pernyataan sehingga sistem kebenaran berada dalam hubungan timbal balik dengan sistem kekuasaan. Sistem kekuasaan ini menciptakan dan mempertahankan kebenaran, sedangkan kebenaran adalah produk dari praktik-praktik tertentu. Kekuasaan pengetahuan mewujudkan diri dalam

wacana yang menciptakan kebenaran secara sewenang-wenang demi kepentingannya. Dengan demikian, pengetahuan menciptakan realitas (Zain, 2009).

Lebih lanjut Foucault mengkritik konsep epistemologi dan menawarkan konsep genealogy sebagai metode kontrol sosial yang lebih efektif. Dengan metode ini, Foucault membongkar pandangan tradisional serta memberikan alternatif tafsiran baru terhadap suatu kajian. Dengan tegas Foucault mengatakan genealogi bukan hanya sekedar untuk melakukan kritik dan pembongkaran tanpa rujukan yang jelas, tetapi seorang genealog harus mencemplungkan diri di antara tumpukan dokumen atau arsip-arsip sejarah untuk dipelajari secara teliti demi membongkar asumsi-asumsi tradisional. Metode ini dipraktikkan Foucault dalam karyanya yang berjudul *Disciplin and Punish* (1975).

Dalam buku ini ia menelaah tentang perubahan *politicoyuridis* tentang tubuh dengan melakukan studi yang ketat, jelas, dan sistematis. Disini, ia menjelaskan akar-akar perubahan sejarah pendisiplinan dan hukuman, dari yang kasar menuju tidak menyentuh tubuh sama sekali. Perubahan ini disertai dengan perkembangan pengetahuan yang tidak terpisahkan dengan mekanisme penaklukkan. Pada lain pihak, penaklukkan ini menjadikan individu menjadi lebih patuh dan berguna. Foucault mengambil contoh seorang tentara sebagai salah satu subjek hasil rezim pendisiplinan. Di dalam tubuh seorang tentara tampak kedisiplinan yang terbentuk melalui proses pelatihan dan punishment.

Lebih lanjut Foucault memetakan munculnya “masyarakat disipliner” sebagai akibat dari masyarakat yang didominasi oleh “tontonan panggung eksekusi”. Terdapat dua bentuk kekuasaan yang amat berbeda yang didominasi oleh dua bentuk kekuasaan yang berlainan. Konsep kedaulatan *politicoyuridis* dalam masyarakat pramodern dengan menyelenggarakan eksekusi publik untuk memperbaharui

penyimpangan kedaulatan. Sedangkan dalam masyarakat modern, bentuk punishment yang dilakukan berupa “penghukuman yang digeneralisasikan” disebabkan oleh adanya bentuk baru kekuasaan yang menjangkau setiap tubuh sosial. Artinya kekuasaan dengan leluasa membuat suatu aturan yang disesuaikan dengan kepentingannya, dan kita tidak mampu memahami produktivitas kekuasaan kecuali sekadar mengonsepsikannya sebagai suatu yang negatif dan terbatas (Harrison, 1992).

Selain itu, Foucault juga mengembangkan teori wacana dengan oposisi biner yang terlihat dari rumusan preposisinya. Misalnya, apa yang dipikirkan (*thought*) dilawankan dengan hal yang tidak dipikirkan (*unthought*), atau sehat dilawankan dengan sakit, bebas dilawankan dengan tidak bebas, waras dilawankan dengan gila dan seterusnya. Oposisi biner seperti inilah yang menjadi pijakan dalam teori wacana sekaligus logika berfikirnya. Misalnya, justru sakit mental atau kegilaan yang secara instruksional membentuk apa yang disebut dengan “disiplin”. Justru penjaralah yang menciptakan ilmu penologi dan kriminologi. Justru wacana seksualitaslah yang memunculkan kesadaran akan nafsu dan keinginan sendiri, bioetika, kontrol kelahiran, psikoanalisis, psikologi, dan bahkan teologi. Dengan demikian, Foucault menegaskan bahwa semua tempat berlangsungnya kekuasaan juga menjadi tempat pembentukan pengetahuan. Disamping itu semua pengetahuan memungkinkan dan akan menjamin beroperasi kekuasaan (Foucault, 2002; Garland, 2019; Megill, 1979).

9.4.3 Jean-François Lyotard

Jean-François Lyotard juga merupakan tokoh postmodern yang berasal dari Prancis. Ia dilahirkan tanggal 10 Agustus 1924 dan meninggal tanggal 21 April 1998. Kajian yang menjadi diskursus teorinya berkaitan dengan epistemologi dan komunikasi, *human body*, seni modern dan seni postmodern,

teori kritis, musik, film, waktu dan memory, ruang, kota dan lahan, dan relasi antara seni dan politik. Lyotard mengajar di Lycée of Constantine, Aljazair dari tahun 1950 hingga 1952. Kemudian, kembali lagi ke Prancis untuk mengajari di Akademi Militer Prytanée (Schrift, 2006). Ia memulai menerbitkan buku *La phénoménologie* (1954) dan mulai menulis jurnal *Socialisme ou Barbarie* dengan nama pena François Laborde (J.-F. Lyotard, 1991). Pada tahun 1972, Lyotard mulai mengajar di University of Paris VIII. Di Universitas ini ia mengajar hingga tahun 1987, dan berhentinya ketika sudah mendapatkan gelar Professor Emeritus (Hurley, 1974). Tahun 1982 ia terlibat dalam pendirian Collège International de Philosophie, Paris, dan menjabat sebagai direktur pada tahun 1985 (Schrift, 2006).

Lyotard memulai analisisnya tentang masyarakat dunia kontemporer pasca perang dunia II yang didasarkan pada observasinya mengenai perubahan struktur produksi ekonomi yang ditransformasikan oleh ilmu pengetahuan, khususnya dengan ditemukannya komputer. Menurutnya, ilmu pengetahuan dengan sendirinya menjadi kekuatan produktif, bahkan yang paling produktif. Bahkan ilmu pengetahuan mampu menjadi komoditas ekonomi yang bisa diperjual-belikan. Akibatnya adalah produksi dan diseminasi ilmu pengetahuan direorganisasi oleh masyarakat dunia kontemporer. Pada masyarakat ini ekonominya semakin mengglobal, dan aktivitas ekonominya berada di luar kontrol negara. Pada saat yang sama, produksi dan kontrol pengetahuan menjadi fenomena ekonomi (J.-F. Lyotard & Brügger, 2001).

Disamping itu, Lyotard juga membahas tentang persoalan politik yang berkaitan tentang isu kontrol terhadap ekonomi dan pengetahuan. Lyotard menyebutnya dengan istilah *performativity*, artinya perkembangan pengetahuan telah dikomodifikasi sehingga tidak dapat dikontrol dan diarahkan oleh lembaga politik (Spurrett, 1999). Dalam

bukunya yang berjudul *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge* (1979), Lyotard mengikuti model permainan bahwa dan *speech act theory* Wittgenstein dan dikontraskannya dengan dua permainan bahasa yang berbeda, yaitu permainan bahasa para ahli dan permainan bahasa para filsuf. Disamping itu, Lyotard juga berbicara tentang transformasi pengetahuan menjadi informasi di era komputer dan menyamakan penerimaan kode biner komputer ke dalam permainan bahasa.

9.4.4 Jean Baudrillard

Tokoh postmodern yang satu ini juga berasal dari Prancis, dan dikenal dengan Jean Baudrillard. Ia lahir 12 Juli 1929 di sebuah kota kecil bernama Reims. Karir akademiknya kurang cemerlang, hal itu terlihat dari pernah gagalnya ia masuk *Ecole Normale Supérieur* (ENS). Tahun 1965 ia menyelesaikan tesis sosiologinya di Nanterre bersama Henri Levebre. Kemudian pada tahun 1966 ia menjadi dosen di *University of Paris* selama 20 tahun. Pada tahun 1987 ia menyelesaikan gelar doktornya di *Sorbonne University*.

Karir akademik Baudrillard terbilang kurang mulus, namun darinya juga banyak tercetus gagasan yang orisinel dan konsep yang segar. Secara historis dan filosofis, pemikirannya bersumber dari kritik terhadap proses kontemporer masyarakat konsumen dan media yang dikonseptualisasikan dengan *simulacrum* (Merrin, 2007). Analisisnya tentang reproduksi kenyataan kontemporer mengenai *hiperrealitas* dan penghapusan hubungan sosial, makna dan investasi dalam mempertahankan kekuasaan dan inspirasi.

Beberapa kata kunci untuk memahami pemikiran Baudrillard adalah simulasi, *simulacra*, representasi, tanda-tanda, kode, kode produksi, citra, dan hiperrealitas. Gagasannya tentang simulasi yang dituangkan dalam karyanya yang berjudul *Simulations*. Konsep simulasi ini merujuk pada proses penciptaan model realitas yang tidak mengacu pada referensi

realitas sesungguhnya. Iklan dan media massa sebagai kendaraan simulasi sebagai penanda bahwa kehidupan postmodern telah terjadi (Baudrillard, 1994).

Selain itu, menurut Baudrillard dunia postmodern itu ditandai dengan adanya perang *cyber*. Misalnya, Perang Teluk yang terjadi beberapa dekade yang lalu merupakan suatu drama layar kaca semata. Ia mengembangkan strategi seduksi atau sikap subversif yang menolak untuk menjalankan permainan sosial hubungan kekuasaan, dengan menghasilkan tidak ada satu pihak pun yang menjadi penindas ataupun yang tertindas. Menurutny, apabila kita dapat menjungkirbalikkan struktur kekuasaan, maka kita dapat menyingkirkan penghalang untuk dapat berfikir jernih. Namun, Baudrillard skeptis akan hal ini, apakah mampu untuk menghasilkan perubahan sosial atau bertahan dengan keadaan yang ada.

9.5 Kritik terhadap Postmodernisme

Ritzer (2009) memberikan beberapa kritik terhadap teori postmodern, antara lain:

- a. Kritisisme postmodern terhadap standard sains teori modernisme menampakkan bahwa postmodern tidak mempunyai standard sainsnya sendiri.
- b. Postmodern memunculkan persoalan baru tentang ketiadaan konseptualisasi yang jelas.
- c. Meskipun kecenderungan postmodern mengkritisi narasi besar, namun teoritikus postmodern seringkali menawarkan variasi-variasi narasi dan totalitas mereka sendiri.
- d. Teori postmodern melakukan kritik terhadap teori modern, namun mereka tidak memiliki dasar normatif dalam kritiknya.
- e. teori postmodern terlihat terobsesi dengan perkembangan kontemporer sehingga sering mempertanyakan teori sosial postmodern masa lalu.

- f. Teori postmodern tidak memiliki teori agensi untuk menolak subjek dan subjektivitas.
- g. Teoritikus postmodern tidak mempunyai solusi terkait apa yang seharusnya dilakukan oleh masyarakat atas permasalahan-permasalahan yang mereka jabarkan.

Selain itu, kritik terhadap postmodern muncul dari Giddens yang mengatakan bahwa postmodern tidak sanggup menangani isu-isu yang mereka gulirkan sendiri. Dengan tegas Giddens mengatakan bahwa teori postmodern telah salah arah dalam tiga hal yaitu: (1) teori tersebut mengabaikan realitas institusional kehidupan pada abad ke XXI; (2) postmodern keliru dalam memandang manusia sebagai individu yang tidak berdaya ketika berhadapan dengan pengaruh-pengaruh wacana; (3) postmodern tidak memberikan kontribusi yang berguna bagi pembangunan dunia yang lebih aman dan lebih baik, karena teori ini menolak bahwa manusia memiliki kapasitas pengetahuan bagaimana segala sesuatu sesungguhnya ada (Giddens, 2008).

Teori Postmodern disamping itu dituduh memperlakukan “ilmu pengetahuan sebagai metafora” dan memainkan sebuah peran *intellectual hooky* yang secara nyata didukung oleh filsafat. Kebanyakan postmodernis berpendapat bahwa realitas merupakan hal yang paling mudah diakses oleh pengetahuan manusia. Kesadaran manusia sebagai suatu penjara permainan bahasa yang dikodifikasi. Dalam pandangan postmodern ini seolah ada kepercayaan bahwa menguasai kata-kata yang melebihi terminologi di dalam kamus berarti telah menguasai dunia. Postmodernis jarang sekali berusaha memahami makna kata-kata yang digunakan dalam kritik yang dilancarkannya. Sebaliknya, mereka mengklaim dapat lebih memahami “makna” dalam setiap kata dibandingkan dengan apa yang dipahami ilmuwan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arac, J. (1989). *Postmodernism and Politics* (3rd ed.). University of Minnesota Press.
- Barnard, A. (2004). *History and Theory Anthropology*. Cambridge University Press.
- Baudrillard, J. (1994). *Simulacra & Simulation*. The University of Michigan Press.
- Baudrillard, J. (1998). *The Consumer Society: Myths and Structures*. Sage Publisher.
- Culler, J. (1982). *Theory and Criticism after Structuralism*. Cornell University Press.
<http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1ffjph5>
- Derrida, J. (2016). *Of Grammatology* (40th ed.). Johns Hopkins University Press.
- di Carlo, T. (2012). Postmodern Modernism. *Log*, 24, 81–85.
<http://www.jstor.org/stable/41765472>
- Ferguson, H. (2001). Phenomenology and Social Theory. In G. Ritzer (Ed.), *Handbook of Social Theory*. SAGE Publications.
- Foucault, M. (2002). *Archaeology of Knowledge* (1st ed.). Routledge.
- Garland, D. (2019). Reading Foucault: An Ongoing Engagement. *Journal of Law and Society*, 46(4), 640–661.
<https://doi.org/10.1111/jols.12191>
- Giddens, A. (2008). Strukturalisme, Post-Strukturalisme, dan Produksi Budaya. In J. Turner (Ed.), *Social Theory Today*. Pustaka Pelajar.
- Goodman, D. (1993). Postmodernism and History. *American Studies International*, 31, 17–23.
- Griffin, D. R. (1989). *God and religion in the postmodern world : essays in postmodern theology*. State University of New York Press.
- Habermas, J. (1987). *The Philosophical Discourse of Modernity* (F. Lawrence, Ed.; 1st ed.). Polity Press.

- Harrison, P. R. (1992). Michel Foucault. In P. Beilharz (Ed.), *Social Theory: A Guide to Central Thinkers* (1st ed., pp. 84–89). Allen & Unwin.
- Hurley, R. (1974). Introduction to Lyotard. *Telos*, 1974(19), 124–126. <https://doi.org/10.3817/0374019124>
- Kearney, R. (2005). Confessions and “Circumfession”: A Roundtable Discussion with Jacques Derrida. In J. D. Caputo & M. J. Scanlon (Eds.), *Augustine and Postmodernism: Confessions and Circumfession* (1st ed., pp. 28–50). Indiana University Press.
- Kratochvil, A. (2011). Postmodern History/Postmodern Stories. *Harvard Ukrainian Studies*, 32/33, 495–508. <http://www.jstor.org/stable/24711684>
- Kurzweil, E. (2017). *The age of structuralism : from Lévi-Strauss to Foucault*. Routledge.
- Lyotard, J. F. (1984). *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge* (10th ed.). University of Minnesota Press.
- Lyotard, J.-F. (1991). *Phenomenology*. State University of New York Press.
- Lyotard, J.-F., & Brügger, N. (2001). What about the Postmodern? The Concept of the Postmodern in the Work of Lyotard. *Yale French Studies*, 99, 77–92. <https://doi.org/10.2307/2903244>
- Mann, S. (2003). Deconstructing Decontamination. *Leonardo*, 36(4), 285–290. <https://doi.org/10.1162/002409403322258691>
- Mann, S., Fung, J., Federman, M., & Bacchanico, G. (2002). PanopDecon: deconstructing, decontaminating, and decontextualizing panopticism in the postcyborg era. *Surveillance & Society*, 1(3), 375–398. <https://doi.org/10.24908/ss.v1i3.3346>
- Megill, A. (1979). Foucault, Structuralism, and the Ends of History. *The Journal of Modern History*, 51(3), 451–503. <http://www.jstor.org/stable/1876633>
- Merrin, W. (2007). Jean Baudrillard. In J. Scott (Ed.), *Fifty Keys Sociologist: The Contemporary Theorist* (1st ed.). Routledge.

- Norris, C. (2017). *Membongkar Teori Dekonstruksi Jacques Derrida* (I. R. Muzir, Ed.; 2nd ed.). Ar-Ruzz Media.
- Ritzer, G. (2009). *Teori Sosial Postmodern* (M. Taufik, Ed.). Juxtapose.
- Schrift, A. D. (2006). *Twentieth-Century French Philosophy: Key Themes and Thinkers* (1st ed.). Blackwell Publishing.
- Sontag, S. (1966). *Against interpretation*. Picador.
- Spurrett, D. (1999). Lyotard and the Postmodern Misunderstanding of Physics. *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, 93, 29–52. <http://www.jstor.org/stable/41802113>
- Thompson, W. (2004). *Postmodernism and History*. Palgrave Macmillan.
- Turner, J. H. (2001). The Origins of Positivism: The Contributions of Auguste Comte and Herbert Spencer. In *Handbook of Social Theory* (pp. 30–42). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608351.n3>
- Weltman-Aron, B. (2008). Derrida's Biography (Derrida, Who?). *Discourse*, 30(1/2), 255–272. <http://www.jstor.org/stable/41389801>
- Wuthnow, R., Hunter, J. D., Bergesen, A. J., & Kurzweil, E. (2010). *Cultural Analysis: The Work of Peter L. Berger, Mary Douglas, Michel Foucault, and Jürgen Habermas: Vol. Volume 5* (1st Reprint). Routledge.
- Zain, M. (2009). Benturan Peradaban dan Carut-Marut Postmodernisme. *El-Harkah*, 11(3), 258. <https://doi.org/10.18860/el.v11i3.5212>

BAB 10

TEORI HUMAN DEVELOPMENT

Oleh Mardiana

10.1 Pendahuluan

Pendekatan teoritis yang dominan digunakan di seluruh dunia untuk pembangunan suatu bangsa biasanya menganggap pertumbuhan ekonomi sebagai satu-satunya faktor utama bagi pembangunan suatu negara secara keseluruhan. Meskipun pertumbuhan ekonomi merupakan faktor penting, pernyataan di atas adalah klaim yang keliru, dalam arti meremehkan faktor penentu lain kemajuan suatu bangsa. Negara dan negara bagian untuk waktu yang lama hanya berfokus pada aspek pertumbuhan ekonomi dan karena itu telah gagal total dalam memberikan kehidupan yang bermakna bagi warganya. Melakukan dengan baik adalah disamakan dengan peningkatan Produk Nasional Bruto (GNP) per kapita suatu negara tetapi kualitas kehidupan yang dijalani orang tidak pernah dianggap. GNP suatu negara tidak pernah dapat digunakan sebagai kriteria untuk mempertimbangkan distribusi pendapatan dalam masyarakat. Bagian yang paling diabaikan termasuk orang miskin dan para wanita. Jadi, kualitas hidup manusia di suatu negara tampaknya tidak terkait dengan baik terhadap pertumbuhan ekonomi. Mempromosikan pertumbuhan tidak secara otomatis meningkatkan kesehatan masyarakat, pendidikan, kesempatan untuk partisipasi politik, atau kesempatan perempuan untuk melindungi diri mereka sendiri dari pemerkosaan dan kekerasan dalam rumah tangga (Nussbaum, 2009). Pertumbuhan ekonomi mungkin menyarankan dengan baik menerapkan kebijakan tetapi

kebijakan tersebut gagal untuk mempromosikan kemampuan manusia. Pada 1970-an dan 80-an debat pembangunan dianggap menggunakan fokus alternatif untuk melampaui PDB, termasuk menempatkan penekanan yang lebih besar pada pekerjaan, diikuti oleh redistribusi dengan pertumbuhan, dan kemudian apakah orang-orang telah terpenuhi kebutuhan dasarnya. Ide-ide ini membantu membuka jalan bagi pendekatan pembangunan manusia. Pembangunan manusia, sebagai pendekatan, berkaitan dengan apa yang Amartya Sen jadikan sebagai dasar gagasan pembangunan: yaitu, memajukan kekayaan hidup manusia, bukan kekayaan ekonomi di mana manusia hidup, yang hanya sebagian saja. Pendekatan pembangunan manusia menjadi terkenal dengan diterbitkannya Laporan Pembangunan Manusia pertama UNDP (*United Nations Development Programme*) pada tahun 1990. Laporan ini dipelopori oleh Mahbubul Haq (Alkire, 2010)

Human development atau pembangunan manusia adalah tujuan akhir dari pertumbuhan ekonomi. Sehingga pertumbuhan manusia seharusnya dapat meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat. Namun kenyataannya tidak, pertumbuhan manusia tidak secara otomatis meningkatkan pembangunan manusia. pembangunan manusia dapat bersinergi dengan pertumbuhan manusia jika dikelola secara teratur dengan menerapkan kebijakan manajemen yang cerdas. (Nurkholis, n.d.) Teori human development dikemukakan oleh UNDP dengan pengertian sebagai suatu proses untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia, dan untuk memperbaiki konsep analisis sumber daya manusia sebelumnya yang berlandaskan pada produk domestik bruto atau rata-rata pendapatan perkapita. Sesuai yang dikemukakan UNDP (1990) bahwa pendapatan rata-rata tidak dapat menggambarkan secara detil kondisi sumberdaya manusia di suatu wilayah. Dikarenakan kesenjangan antara penduduk kaya dan miskin cenderung tinggi, sehingga penduduk yang

pada dasarnya miskin akan terdata memiliki kesejahteraan lebih tinggi. Olehnya itu, konsep Pembangunan manusia muncul pada tahun 1990 untuk memperbaiki pengukuran tersebut. (UNDP, 1996)

Bidang pembangunan manusia mencakup serangkaian proyek, inisiatif, dan tujuan yang luas, multidimensi, dan global dalam domain publik yang dipromosikan oleh pemerintah nasional dan lokal, organisasi non-pemerintah, dan lembaga internasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, keamanan, dan keadilan sosial di seluruh dunia (Charisma Kuriata Ginting, 2008). Pada dasarnya pembangunan manusia adalah suatu proses dimana terjadi perluasan pilihan oleh penduduk yang dicapai melalui upaya pemberdayaan dengan mengutamakan peningkatan kemampuan dasar manusia sehingga mampu berpartisipasi di segala bidang pembangunan. Adapun sasaran utama yang ingin dicapai, yaitu hidup sehat dan panjang umur, berpendidikan dan dapat menikmati hidup layak. Ini berarti pembangunan manusia merupakan manifestasi dari aspirasi dan tujuan suatu bangsa yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan secara struktural melalui upaya yang sistematis. (Faqihudin, 2010)

Human development atau pembangunan manusia merupakan tujuan akhir dari pertumbuhan ekonomi. Sehingga pertumbuhan manusia seharusnya dapat meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat. Namun kenyataannya tidak, pertumbuhan manusia tidak secara otomatis meningkatkan pembangunan manusia. pembangunan manusia dapat bersinergi dengan pertumbuhan manusia jika dikelola secara teratur dengan menerapkan kebijakan manajemen yang cerdas. (UNDP, 1996)

Teori human development dikemukakan oleh UNDP dengan pengertian sebagai suatu proses untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia, dan untuk memperbaiki konsep analisis sumber daya manusia sebelumnya yang berlandaskan

pada produk domestik bruto atau rata-rata pendapatan perkapita. Sesuai yang dikemukakan UNDP (1990) bahwa pendapatan rata-rata tidak dapat menggambarkan secara detil kondisi sumberdaya manusia di suatu wilayah. Dikarenakan kesenjangan antara penduduk kaya dan miskin cenderung tinggi, sehingga penduduk yang pada dasarnya miskin akan terdata memiliki kesejahteraan lebih tinggi. Olehnya itu, konsep Pembangunan manusia muncul pada tahun 1990 untuk memperbaiki pengukuran tersebut. (Lerner, 2018)

Bidang pembangunan manusia mencakup serangkaian proyek, inisiatif, dan tujuan yang luas, multidimensi, dan global dalam domain publik yang dipromosikan oleh pemerintah nasional dan lokal, organisasi non-pemerintah, dan lembaga internasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, keamanan, dan keadilan sosial di seluruh dunia. Pada dasarnya pembangunan manusia adalah suatu proses dimana terjadi perluasan pilihan oleh penduduk yang dicapai melalui upaya pemberdayaan dengan mengutamakan peningkatan kemampuan dasar manusia sehingga mampu berpartisipasi di segala bidang pembangunan. Adapun sasaran utama yang ingin dicapai, yaitu hidup sehat dan panjang umur, berpendidikan dan dapat menikmati hidup layak. Ini berarti pembangunan manusia merupakan manifestasi dari aspirasi dan tujuan suatu bangsa yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan secara struktural melalui upaya yang sistematis. (Sabina Alkire, 2014)

10.2 Tinjauan Konsep *Human Development*

UNDP (*United Nations Development Programme*), mengemukakan konsep pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia. Konsep pembangunan manusia tersebut pada dasarnya

mencakup dimensi pembangunan yang sangat luas. Pada konsep pembangunan manusia, pembangunan seharusnya dianalisis dan dipahami dari sudut manusianya bukan hanya dari pertumbuhan ekonominya.(UNDP, 1996)

Teori pembangunan manusia menegaskan bahwa tujuan mendasar dari kebijakan pembangunan adalah untuk memperluas peluang yang dimiliki orang untuk menjalani kehidupan yang bermakna. Konsep ini sejalan dengan dasar gagasan pembangunan yang dikemukakan Amartya Sen yaitu pembangunan adalah memajukan kekayaan hidup manusia, bukan kekayaan ekonomi di mana manusia hidup. Namun pertumbuhan ekonomi merupakan sarana menuju pembangunan manusia yang berkelanjutan.(Alkire, 2010)

Kesetaraan dan hak asasi manusia merupakan dua filosofi dasar yang membenarkan pembangunan manusia, dan keduanya menekankan kewajiban bersama antara mereka yang mensponsori atau menyediakan inisiatif pembangunan dan mereka yang menerimanya. Dengan demikian, perkembangan bukanlah kesenangan atau manfaat, tetapi suatu tanggung jawab, yang menempatkan kewajiban pada pemberi dan penerima. Meningkatkan kemampuan individu untuk pekerjaan produktif, misalnya, memerlukan kewajiban moral untuk menggunakan keterampilan seseorang dengan baik. Tujuan pembangunan adalah untuk memperluas dan menyetarakan kemampuan setiap individu yang dipilihnya sebagai manusia dewasa dan mandiri. Dalam menerima inisiatif ini, individu memikul tanggung jawab untuk menjadi pelayan yang baik dari kemampuan mereka dan menggunakan energi mereka untuk melayani diri mereka sendiri, komunitas mereka, masyarakat, dan dunia pada umumnya.(UNDP, 1996)

Literatur terbaru tentang perkembangan manusia didasarkan pada filsuf John Karya Finnis yang mengidentifikasi sebagai tujuan pembangunan manusia ideal manusia berkembang, dijelaskan dalam kaitannya dengan semua

domain kehidupan sebagai "kesejahteraan dan"hidup dengan baik dalam masalah publik dan pribadi, ekonomi dan sosial, politik dan spiritual"(Alkire, 2002)

Konsep pembangunan manusia yang dikemukakan oleh *Human Development Report Office of the United* berkaitan dengan tiga aspek yaitu:

- 1) Manusia; pendekatan pembangunan manusia berfokus pada peningkatan kehidupan yang terpusat pada manusia bukan aspek pertumbuhan ekonomi, Adapun pertumbuhan pendapatan merupakan sarana pembangunan yang terpenting .
- 2) Peluang; pembangunan manusia adalah tentang memberikan lebih banyak kebebasan dan kesempatan bagi manusia atau masyarakat untuk menjalani kehidupan yang mereka hargai. Hal ini berarti mengembangkan kemampuan orang dan memberi mereka kesempatan untuk menggunakannya. Misalnya, mendidik seorang gadis akan membangun keterampilannya, tetapi tidak ada gunanya jika dia ditolak aksesnya ke pekerjaan, atau penduduk setempat tidak memiliki keterampilan untuk bersaing di pasar tenaga kerja. aspek-aspek pembangunan manusia yang mendasar dan kontekstual kontekstual hidup sehat dan kreatif, menjadi berpengetahuan, dan memiliki akses ke sumber daya yang dibutuhkan untuk standar hidup yang layak. Banyak aspek lain yang juga penting, terutama dalam membantu menciptakan kondisi yang tepat untuk pembangunan manusia, seperti kelestarian lingkungan atau kesetaraan antara laki-laki dan Wanita.
- 3) Pilihan; pembangunan manusia pada dasarnya adalah tentang lebih banyak pilihan. Ini tentang menyediakan orang-orang dengan peluang, tidak memaksa mereka memanfaatkannya. Tidak ada yang bisa menjamin kebahagiaan manusia, dan pilihan yang dibuat setiap

manusia adalah urusan mereka sendiri. Proses dari pembangunan manusia setidaknya harus menciptakan lingkungan bagi manusia, individu dan kolektif, untuk mengembangkan potensi mereka sepenuhnya dan memiliki kesempatan menjalani kehidupan yang produktif, kreatif dan mereka hargai.(Singh, 2019)

Pembangunan manusia bertujuan untuk memperbesar kebebasan orang untuk melakukan dan menjadi apa yang mereka hargai dan memiliki alasan untuk menilai. Dalam praktiknya, pembangunan manusia juga memberdayakan orang untuk terlibat secara aktif dalam pembangunan secara bersama-sama. Hal ini berpusat pada manusia, dimana pada seluruh level pembangunan, pembangunan manusia berfokus pada kebebasan esensial: memungkinkan orang untuk menjalani hidup yang panjang dan sehat, memperoleh pengetahuan, dapat menikmati standar hidup yang layak dan membentuk kehidupan mereka sendiri. Banyak orang menghargai kebebasan dalam dan dari diri mereka sendiri; juga menjadi sarana mencapai peluang-pelunga yang lainnya. Pembangunan manusia juga mencakup kebebasan berharga lainnya yang terkait dengan kesejahteraan manusia baik di negara berkembang maupun negara industri. Penekanan dan kekhasannya bervariasi tetapi sering kali mencakup mata pencaharian yang aman, dan bermakna; kepedulian dan bermartabat; perlindungan terhadap kejahatan dan kekerasan; kegiatan seni, budaya dan spiritual; partisipasi dalam kegiatan politik dan masyarakat; harga diri; dan kesejahteraan emosional.(Lerner, 2018)

Pembangunan manusia adalah pembangunan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Karena manusia, baik miskin maupun kaya, sebagai individu dan kelompok, yang menciptakan pembangunan manusia. Jadi pembangunan manusia memberdayakan manusia untuk menjadi aktor yang

bertanggung jawab dan inovatif. Karena pembangunan manusia memandang masyarakat bukan sebagai korban pasif tetapi sebagai pengusaha dan agen aktif, pembangunan manusia membantu masyarakat untuk membantu diri mereka sendiri. Pembangunan manusia menetapkan prioritas di antara tujuan dengan menggunakan beberapa prinsip sekaligus. Prinsip-prinsip yang umum digunakan termasuk pengurangan kemiskinan, kesetaraan, efisiensi, suara dan partisipasi, keberlanjutan, penghormatan terhadap hak asasi manusia dan mendorong kebaikan bersama. Pembangunan manusia bersifat multidimensi dan komponen-komponennya saling berhubungan. Dengan demikian analisis dan kebijakan untuk memajukan pembangunan manusia mengambil pandangan yang holistik. Mengidentifikasi seberapa kuat sarana seperti pertumbuhan ekonomi paling baik memajukan pembangunan manusia sepanjang waktu dan mengklarifikasi urutan dan jenis investasi yang memperluas kemampuan utama secara paling efektif. dan mereka terlibat dalam debat publik berkala tentang nilai dan prioritas (Alkire, 2010).

UNDP dalam (*human development report*) tahun 1995 mengemukakan bahwa pembangunan manusia didukung oleh empat pilar pokok, yaitu:

- 1) Produktivitas (*Productivity*) Masyarakat harus mampu untuk meningkatkan produktifitas mereka dan berpartisipasi penuh dalam proses mencari penghasilan dan lapangan pekerjaan. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi merupakan bagian dari model pembangunan manusia.
- 2) Pemerataan (*equity*) Masyarakat harus mempunyai akses untuk memperoleh kesempatan yang adil. Semua hambatan terhadap peluang ekonomi dan politik harus dihapuskan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi di dalam dan memperoleh manfaat dari peluang-peluang yang ada.

- 3) Kestinambungan (*Sustainability*) Akses untuk memperoleh kesempatan harus dipastikan bahwa tidak hanya untuk generasi sekarang tetapi juga untuk generasi yang akan datang. Semua jenis pemodalan baik itu fisik, manusia, dan lingkungan hidup harus dilengkapi.
- 4) Pemberdayaan (*Empowerment*) Pembangunan harus dilakukan oleh masyarakat, dan bukan hanya untuk mereka. Masyarakat harus berpartisipasi penuh dalam mengambil keputusan dan proses-proses yang memengaruhi kehidupan mereka (Faqihudin, 2010).

10.3 Dimensi Human Development

Pembangunan manusia menjadi dasar dalam penentuan tujuan pembangunan dan dalam menganalisis pilihan-pilihan untuk mencapainya. Konsep pembangunan yang fokus pada manusia, pembangunan harus dilakukan secara seimbang. Dalam hal ini seimbang antara membangun kemampuan dengan memanfaatkan kemampuan. Artinya bahwa pembangunan manusia tidak hanya memperhatikan kemampuan manusia saja, misalnya kemampuan untuk mencapai derajat kesehatan yang lebih baik, umur yang lebih panjang ataupun memiliki tingkat pendidikan yang lebih baik. Namun juga harus memperhatikan bagaimana manusia memanfaatkan kemampuannya untuk hal-hal yang dapat meningkatkan hidup ketingkat yang lebih baik, misalnya dengan memanfaatkan kemampuannya untuk bekerja (UNDP, 1996).

Konsep *human development* atau pembangunan manusia telah mengalami perkembangan. Setiap tahun Laporan Pembangunan Manusia telah memeriksa dan melakukan analisis kritis secara terperinci, dan beberapa tahun terakhir menyertakan isu-isu seperti partisipasi, keberlanjutan dan kesetaraan gender. Sehingga pendekatan ini terus dikaji

secara komprehensif, dan saat ini meliputi konsep pembangunan manusia menurut UNDP mencakup dimensi-dimensi sebagai berikut:

1. Pemberdayaan

Dasar Pemberdayaan bergantung pada perluasan kemampuan manusia yang sejalan dengan perluasan pilihan yang berarti peningkatan dalam kebebasan. Pada prinsipnya, Pemberdayaan membawa tambahan konotasi-bahwa dalam perjalanan kehidupan sehari-hari orang dapat berpartisipasi, atau mendukung, pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Kemampuan orang bisa saja diperluas dengan, misalnya, menerima perawatan kesehatan dasar, tetapi mereka mungkin memiliki sedikit katakana bagaimana ekspansi itu terjadi. orang seharusnya tidak menjadi penerima manfaat pasif dari proses yang direkayasa oleh orang lain. Mereka harus menjadi agen aktif dalam pengembangan mereka sendiri.

2. Kerjasama

Orang-orang hidup dalam jaringan struktur sosial yang kompleks, dari keluarga hingga negara, dari swadaya kelompok lokal hingga perusahaan multinasional. Mereka adalah makhluk sosial yang menghargai partisipasi dalam kehidupan komunitas mereka. Rasa memiliki merupakan sumber penting dari kesejahteraan, yakni memberikan kenikmatan dan arahan, pengertian tujuan dan makna. Pembangunan

manusia tentu melibatkan perhatian dengan budaya. Cara orang memilih untuk hidup bersama-karena itu adalah rasa kohesi sosial berdasarkan budaya dan nilai dan keyakinan bersama yang membentuk perkembangan individu manusia. Jika orang hidup bersama dengan baik, jika mereka bekerja sama dalam cara yang saling memperkaya, ini memperbesar pilihan individu. Jadi, perkembangan manusia berkaitan tidak hanya dengan orang-orang sebagai individu tetapi juga dengan bagaimana mereka berinteraksi dan bekerjasama dalam komunitas.

3. Ekuitas

Ekuitas biasanya dianggap dalam hal kekayaan atau pendapatan. Tapi pembangunan manusia mengambil pandangan yang lebih luas mencari kesetaraan dalam kemampuan dasar dan peluang. Dalam pandangan ini setiap orang harus memiliki kesempatan untuk mengenyam pendidikan, misalnya, dan menjalani hidup yang panjang dan sehat. Ini berlaku khususnya bagi wanita, yang menghadapi diskriminasi substansial. Mereka membuat kontribusi besar bagi masyarakat, di rumah tangga dan di masyarakat (serta di tempat kerja). Tapi karena sebagian besar pekerjaan mereka adalah tidak dibayar, sering kali tidak dikenali. Mempromosikan ekuitas dalam beberapa kasus dapat disebut untuk pembagian sumber daya yang tidak merata. Itu miskin, misalnya, mungkin memerlukan lebih banyak status membantu daripada orang kaya. Beberapa orang, seperti sakit atau

cacat, mungkin membutuhkan lebih banyak sumber daya daripada yang lain untuk mendukung tingkat kemampuan yang sama.

4. Keamanan

Jutaan orang di negara berkembang hidup di ambang bencana. Dan bahkan di negara industri kejahatan atau kekerasan atau pengangguran adalah resiko yang terus menerus ada. Pengangguran adalah yang utama sumber ketidakamanan, meremehkan hak orang atas penghasilan dan manfaat lainnya. Sudah terlalu lama gagasan tentang keamanan mengacu pada keamanan militer atau keamanan negara bagian. Salah satu kebutuhan yang paling mendasar adalah keamanan mata pencaharian, tetapi orang-orang juga menginginkan bebas dari ancaman kronis, seperti penyakit atau penindasan, serta dari gangguan menyakitkan dalam kehidupan sehari-hari mereka. Pembangunan manusia menuntut bahwa setiap orang harus menikmati tingkat keamanan minimum.(UNDP, 1996)

Dimensi pembangunan manusia dapat digunakan untuk mengevaluasi kualitas pertumbuhan ekonomi. Apa itu pertumbuhan ekonomi “baik”? yaitu Pertumbuhan yang mendorong perkembangan manusia dalam semua dimensinya. Pertumbuhan itu Menghasilkan :

- a) pekerjaan penuh dan keamanan dari mata pencaharian.
- b) Menumbuhkan kebebasan dan pemberdayaan masyarakat.
- c) Mendistribusikan manfaat secara adil.
- d) Mempromosikan kohesi sosial dan kerjasama.
- e) Menjaga pembangunan manusia di masa depan

Pada dasarnya pembangunan manusia memerlukan kebijakan pemerintah merupakan memperkuat sinergitas antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia. Beberapa masalah yang paling penting menentukan bagaimana pertumbuhan berkontribusi pembangunan manusia:

- a. Ekuitas, GNP yang lebih merata dan peluang ekonomi terdistribusi, memungkinkan terjadinya peningkatan kesejahteraan manusia.
- b. Kesempatan kerja, pertumbuhan ekonomi terwujud ketika mereka menawarkan pekerjaan yang produktif dengan bayaran yang sepadan. pola pertumbuhan yang sangat padat karya dapat dilakukan untuk mencapai tujuan ini.
- c. Akses ke aset produktif, Banyak orang menemukan peluang ekonomi mereka tertahan oleh kurangnya akses ke aset produktif, khususnya tanah, infrastruktur fisik dan kredit keuangan. negara dapat melakukan banyak hal yakni dengan melangkah masuk dan meratakan lapangan bermain.
- d. Pengeluaran Sosial, Pemerintah dan masyarakat dapat sangat mempengaruhi pembangunan manusia dengan menyalurkan sebagian besar pendapatan publik menjadi prioritas pengeluaran tertinggi, terutama dengan menyediakan pelayanan sosial dasar untuk semua.
- e. Kesenjangan gender, Kesempatan yang lebih adil bagi perempuan dan akses yang lebih baik ke pendidikan, perawatan anak, kredit dan pekerjaan memberikan kontribusi untuk pembangunan manusia, Mereka juga berkontribusi pada pembangunan manusia anggota keluarga lainnya dan pertumbuhan ekonomi. Berinvestasi dalam kemampuan Wanita dan memberdayakan mereka untuk melatih pilihan adalah

cara paling pasti untuk berkontribusi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan.

- f. Kebijakan kependudukan, Pendidikan, kesehatan reproduksi dan kelangsungan hidup anak semuanya membantu menurunkan kesuburan, sehingga menciptakan kondisi untuk pertumbuhan penduduk yang lebih lambat dan lebih rendah biaya pendidikan dan kesehatan dalam jangka panjang.
- g. Tata kelola yang baik, ketika berkuasa memberikan prioritas pada kebutuhan seluruh populasi, dan ketika orang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di berbagai tingkatan, hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan manusia cenderung lebih kuat dan lebih tahan lama.
- h. Organisasi masyarakat sipil-Non-pemerintah dan kelompok masyarakat yang aktif juga berperan penting dalam meningkatkan pembangunan manusia. Mereka tidak hanya melengkapi layanan pemerintah, memperluasnya kepada orang-orang dan kelompok yang sebaliknya akan tetap tidak terlayani. Mereka juga memainkan peran advokasi yang vital, memobilisasi opini publik dan aksi komunitas dan membantu membentuk prioritas pembangunan manusia. Upaya yang gigih untuk memperluas kemampuan manusia melalui peningkatan pendidikan, kesehatan, dan gizi dapat membantu mengubah prospek pertumbuhan ekonomi, terutama di negara-negara dengan pembangunan manusia yang rendah dan berpenghasilan rendah. Sebuah studi Bank Dunia tentang 192 negara menyimpulkan bahwa hanya 16% dari pertumbuhan dijelaskan oleh modal fisik (mesin, bangunan dan infrastruktur fisik), sedangkan 20% berasal dari modal alam. Tetapi tidak kurang dari 64% dapat dikaitkan dengan modal manusia dan sosial.

Sebuah analisis ekstensif dari pengalaman sebelumnya industrialisasi Asia, termasuk Jepang, juga sampai pada kesimpulan serupa.(UNDP, 1996)

Sun (1997:383) menganalisis program-program *United Nations Development Programme* pada 173 negara dan menyimpulkan bahwa intervensi pemerintah tampaknya signifikan terkait dengan pembangunan manusia; namun, dia tidak bisa menyatakan level ideal dari intervensi tersebut. Dia menyarankan bahwa kekacauan dan tingkat barang dan jasa yang terbatas dihasilkan dari pemerintah yang terlalu sedikit; sementara terlalu banyak pemerintah akan menghasilkan kebebasan yang terbatas dan mencekik inisiatif dan stagnasi. Untuk mendukung klaimnya, dia merujuk pada runtuhnya uni soviet dan eksperimen pasar Cina. Oleh karena itu dia menyarankan bahwa, 'tingkat intervensi pemerintah yang tepat merupakan "sarana emas" antara perencanaan pusat dan mekanisme pasar mungkin terbaik mempromosikan pembangunan manusia '. Sun (1997:390) menyimpulkan bahwa:

“untuk sebagian besar negara di dunia, pengembangan dan pemenuhan manusia lebih lanjut membutuhkan lebih banyak campur tangan pemerintah. Penyediaan barang dan jasa public, infrastruktur, investasi dalam modal manusia (pendidikan dan kesehatan), hukum dan ketertiban, serta kepastian tingkat redistribusi pendapatan yang menyediakan jaring pengaman ekonomi yang sangat diperlukan untuk pembangunan manusia yang berkelanjutan. Namun, begitu banyak negara Dunia Ketiga yang belum mampu mencapai stabilitas politik atau membangun konsensus untuk mobilisasi semua yang diperlukan sumber daya sehingga membuat pemerintah memainkan peran konstruktif. Kesadaran bahwa nilai rata-rata antara perencanaan pusat dan mekanisme pasar dapat berkontribusi paling besar untuk pembangunan manusia tentu

dapat membantu dalam membangun konsensus dan stabilitas yang dibutuhkan.”

Sejak tahun 1990 laporan pembangunan manusia di mulai oleh UNDP dan terus berlanjut sampai saat ini. Laporan pembangunan manusia diberbagai negara dilakukan dengan menggunakan indicator pembangunan manusia atau yang lebih dikenal dengan Indeks Pembangunan Manusia.

10.4 Indikator Indeks Pembangunan Manusia

Laporan Pembangunan Manusia telah dimulai pada tahun 1990 untuk menyajikan data tentang aspek-aspek manusia yang luas. Ini membutuhkan rangkaian statistik yang luas sehingga dapat mencerminkan kesejahteraan dan peluang yang benar-benar dinikmati orang. Laporan Pembangunan Manusia 1995 memperkenalkan perbaikan penting dalam pemilihan, penggunaan dan penyajian statistik. Perhatian yang lebih besar diberikan pada koordinasi dengan badan statistik internasional dan menyelaraskan pemilihan indikator dengan data yang dilaporkan oleh badan tersebut. Beberapa seri statistik yang diterbitkan dalam Laporan sebelumnya dibatalkan, seperti alokasi bantuan donor untuk layanan sosial dasar.

Laporan 1995 juga menyediakan dokumentasi dan referensi yang lebih lengkap dari sumber-sumber statistik internasional yang dipilih. Di tabel indikator, catatan kaki ekstensif diperkenalkan untuk menunjukkan pilihan deret dan perhitungan yang dibuat dan menjelaskan batasan dan pengecualian data. Perbaikan ini dilanjutkan dalam Laporan Pembangunan Manusia 1996. Selanjutnya upaya untuk meningkatkan pemilihan dan penyajian indikator statistik sedang berlangsung. Sebagai praktik standar, Laporan ini, seperti yang sebelumnya, bergantung pada perkiraan nasional dilaporkan oleh PBB dan lembaga dan oleh organisasi lain yang diakui secara internasional, dan dengan demikian pada

standarisasi dan konsistensi data dihasilkan oleh kantor-kantor tersebut. Beberapa pengecualian di mana data dari sumber lain memiliki telah digunakan-seperti untuk perwakilan parlemen-dicatat dalam relevan tabel. (Jakupec & Lecturer, 2000)

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *human development indeks* (HDI) di dunia yang diidealkan ini, dianggap sebagai “sarana” dimana pertama kali kita cari rata-rata pencapaian pendapatan, rata-rata pencapaian pendidikan dan pencapaian kesehatan rata-rata, dan kemudian ambil rata-rata di ketiganya untuk mendapatkan rata-rata keseluruhan tingkat pencapaian, atau tingkat HDI. (Singh, 2019)

Peran pembangunan manusia dapat dilihat melalui berbagai indikator yang terkait, meliputi *Longevity* (Usia Hidup) yang berkaitan dengan indikator kesehatan, diukur dengan harapan hidup saat lahir, Pencapaian Pendidikan berkaitan dengan indikator pendidikan, diukur dengan tingkat melek huruf dan gabungan sekolah dasar, menengah dan pendaftaran sekolah tinggi, serta indikator kesejahteraan atau bidang ekonomi yang berkaitan dengan akses ke sumber daya dan diukur melalui pendapatan per kapita.

1. Partisipasi dalam Sektor Pengetahuan: Ini adalah indikator kuantitatif pembangunan manusia dalam arti indikator ini berupaya untuk mengetahui jumlah partisipasi siswa di sekolah-sekolah di tingkat dasar, menengah dan tinggi. Indikator ini gagal untuk menyadari bahwa, jika partisipasi atau pendaftaran siswa di sekolah bermanfaat, apakah mereka benar-benar menimba ilmu untuk menjalani hidup yang bermakna atau hanya untuk kepentingan peningkatan jumlah kehadiran. Oleh karena itu, aspek ini tidak memperhitungkan kualitas melainkan didasarkan pada kuantitas. Namun, dimensi ini bertujuan untuk

mengidentifikasi kemampuan untuk memperoleh pengetahuan.

2. Angka Harapan Hidup Saat Lahir: Angka Harapan Hidup saat lahir didefinisikan sebagai jumlah rata-rata tahun yang dapat diharapkan untuk hidup oleh bayi yang baru lahir jika dia melewati kehidupan dengan sesuai angka kematian spesifik pada usia tertentu. Hal inipun merupakan indikator kuantitatif perkembangan manusia, namun harapan hidup saat lahir tidak menjamin apakah tahun-tahun yang dijalani akan sehat dan menyenangkan. Untuk kualitas kesehatan kita perlu melihat indikator outputnya yaitu sehat tingkat harapan hidup, yang memberikan informasi tentang apakah tahun-tahun hidup diharapkan berada dalam kesehatan yang baik, dan kehilangan harapan kesehatan, yang merupakan perbedaan relatif antara harapan hidup dan harapan hidup sehat dinyatakan sebagai persentase harapan hidup saat lahir. Angka harapan hidup sehat biasanya kurang dari angka harapan hidup saat lahir.
3. Pendapatan Per Kapita: Pendapatan per kapita atau pendapatan rata-rata mengukur pendapatan rata-rata diperoleh per orang di daerah tertentu pada tahun tertentu. Pendapatan Per Kapita dianggap sebagai salah satu faktor Pembangunan Manusia untuk menentukan kemampuan mencapai kehidupan yang layak sesuai standar kehidupan (Singh, 2019).

Berdasarkan konsep Pembangunan Manusia yang dikembangkan oleh PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa),

menetapkan peringkat kinerja pembangunan manusia pada skala 0,0 – 100,0 dengan kategori sebagai berikut:

- a) Tinggi : IPM lebih dari 80,0
- b) Menengah Atas : IPM antara 66,0 – 79,9
- c) Menengah Bawah : IPM antara 50,0 – 65,9
- d) Rendah : IPM kurang dari 50,0

Adapun untuk perhitung indeks pembangunan manusia di suatu wilayah dapat digunakan rumus perhitungan sebagai berikut

$$IPM = 1/3 [X(1) + X(2) + X(3)]$$

Di mana :

X(1) : Indeks harapan hidup

X(2) : Indeks pendidikan

X(3) : Indeks standar hidup layak

Setiap negara maupun wilayah memiliki IPM yang telah iperkenalkan oleh United Nations Development Programme (UNDP) pada tahun 1990 dan senantiasa dipublikasikan secara berkala dalam laporan tahunan Human Development Report (HDR).

DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S. 2002 Dimensions of Human Development. *World Development*, 30(2). ssrn: <https://ssrn.com/abstract=2118655>
- Alkire, S. 2010. *OPHI WORKING PAPER NO . 36 Human Development: Definitions , Critiques , and Related Concepts Background paper for the 2010 Human Development Report*.
- Charisma Kuriata Ginting. (2008). Analisis Pembangunan Manusia di Indonesia. In *Tesis*.
- Faqihudin, M. 2010. Human Development Index (HDI) Salah Satu Indikator Yang Populer Untuk Mengukur Kinerja Pembangunan Manusia. *Cermin*, 047, 241331.
- Jakupec, V., & Lecturer, S. 2000. Flexible Learning , Human Resource and Organisational Development. In *Flexible learning, work and human resource development*. Routledge.
- Lerner, R. M. 2018. *Concepts and Theories of Human Development* (4th ed.). Routledge 711 Third Avenue, New York, NY 10017 and.
- Nurkholis, A. (n.d.). *Konsep dan Teori Pembangunan Manusia*.
- Nussbaum, M. C. 2009. *No Title*. Princeton University Press.
- Sabina Alkire, J. F. (2014). Working Paper No . 14-03. *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) Oxford Department of International Development*.
- Singh, A. 2019. *Status of human development index*.
- UNDP. 1996. *DEVELOPMENT REPORT 1996* (A. K. S. Bruce Ross-Larson, Alison Strong, Kim Bieler & D. . and Sabrina Moriconi, all with American Writing Corporation, Washington (eds.); ©1996, Cop). Oxford University Press, Inc.

BAB 11

TEORI CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY

Oleh Ismiasih

11.1 Pendahuluan

Setiap perusahaan yang berbadan hukum maupun tidak diwajibkan untuk turut memperhatikan kondisi masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Hal ini mengingat bahwa perusahaan dapat tumbuh dan berkembang dengan baik jika didukung oleh lingkungan dan masyarakatnya. Sehingga antara perusahaan dan masyarakat harus ada hubungan kerja sama yang baik. Hal ini bertujuan agar perusahaan maupun masyarakat dapat menerima keuntungan dari keberadaan masing-masing. Seiring dengan berjalannya waktu, saat ini hampir setiap perusahaan diwajibkan untuk melaksanakan kegiatan tanggung jawabnya yaitu tidak hanya sekedar bekerja untuk mendapatkan keuntungan (laba) yang sebesar-besarnya bagi pemilik perusahaan, pemegang saham maupun pemilik modal, akan tetapi juga harus dapat memberikan manfaat kepada masyarakat khususnya pada komunitas yang tinggal di sekitar perusahaan.

Berdirinya suatu perusahaan dengan kawasan industrinya seringkali memberikan berbagai dampak terhadap kondisi sosial, ekonomi, dan lingkungannya, sehingga mengharuskan perusahaan untuk bertanggung jawab kepada masyarakat (*public*) dalam bentuk aktivitas yang nyata (Chapple dan Moon, 2005). Pada saat industri mulai tumbuh yaitu setelah adanya revolusi industri, sebagian besar industri

masih berfokus kegiatannya pada murni untuk mencari laba. Perusahaan memandang bahwa kontribusinya kepada masyarakat cukup dengan menyediakan lapangan pekerjaan, menghasilkan barang atau jasa melalui kegiatan produksi dan membayar pajak kepada negara.

Masyarakat yang semakin maju pemikirannya pada akhirnya menuntut bahwa suatu bisnis tidak bisa hanya sekedar mencari keuntungan dari penjualan barang atau jasa yang diproduksi, akan tetapi mereka juga harus bertanggung jawab secara sosial kepada masyarakat. Sebab, disamping muncul kesenjangan ekonomi antara pelaku usaha dengan masyarakat sekitar, aktivitas perusahaan seringkali menimbulkan akibat negatif, seperti eksploitasi sumber daya alam, kerusakan lingkungan di sekitar operasional perusahaan, dan pencemaran lingkungan. Hal inilah yang kemudian melatarbelakangi munculnya konsep tanggung jawab sosial perusahaan atau yang di sebut dengan istilah CSR (*Corporate Social Responsibility*) (Wibisono, 2007).

Di Indonesia, CSR dimulai dengan munculnya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang mengatur kewajiban BUMN dalam memenuhi CSR dalam bentuk penyisihan keuntungan untuk pengembangan usaha kecil atau koperasi dan untuk membina masyarakat di sekitar BUMN. Peraturan Menteri BUMN PER-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan Badan Usaha Milik Negara dengan Usaha Kecil dan Program Bina Lingkungan, yang menyebutkan mengenai mekanisme CSR yang harus dilakukan oleh seluruh Badan Usaha Milik Negara (Korporasi, Perusahaan Terbuka/PT, Perum). Dalam Undang Undang No 25 tahun 2007 mengenai penanaman modal dijelaskan tanggung jawab sosial perusahaan adalah tanggung jawab yang ada pada setiap perusahaan untuk berkontribusi mewujudkan hubungan yang harmonis, serasi, dan seimbang sesuai dengan

budaya, nilai dan norma masyarakat setempat (Sisca *et al.*, 2022).

Berangkat dari kondisi yang ada dan adanya regulasi dari pemerintah maka setiap perusahaan terutama yang telah berbadan hukum diwajibkan untuk menyelenggarakan suatu kegiatan dalam bentuk tanggung jawabnya yaitu memberikan manfaat bagi kehidupan individu organisasi perusahaan, lingkungan dan masyarakatnya. Hal ini umumnya dilakukan dengan berbagai macam bentuk program oleh perusahaan, misalnya dengan mendirikan fasilitas publik (seperti sekolah, tempat peribadahan, sarana infrastruktur) baik untuk individu perusahaan maupun masyarakat, pemberian program beasiswa di bidang pendidikan, mengadakan program bina lingkungan, membantu mengadakan kegiatan-kegiatan di masyarakat setempat dan program lainnya.

11.2 Konsep CSR

Konsep *Corporate Social Responsibility* muncul ketika timbul kesadaran bahwa keberlanjutan (*sustainability*) jangka panjang suatu perusahaan lebih penting bila dibandingkan dengan *profitability* (keuntungan). Pada dasarnya istilah *Corporate Social Responsibility* atau yang dalam Bahasa Indonesia disebut dengan tanggung jawab sosial perusahaan memiliki tujuan untuk menunjukkan kepada masyarakat tentang kegiatan sosial yang dilakukan oleh perusahaan dan dampaknya terhadap masyarakat.

Di Indonesia, Tanggung Jawab Sosial Perusahaan diatur dalam Undang-Undang Pasal 40 Pasal 74 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Di dalam Ayat satu (1) UU tersebut mengatur bahwa perusahaan yang beroperasi atau terkait dengan sumber daya alam harus memenuhi tanggung jawab sosial dan lingkungan (TJSL) (Susanto, 2009). Konsep lain yang terkait dengan tanggung jawab sosial perusahaan adalah kinerja sosial perusahaan atau dikenal dengan *corporate social*

performance (CSP). CSP merupakan kelanjutan dari konsep CSR, ia bertanggung jawab atas hasil nyata yang telah dicapainya, bukan hanya sekedar sebuah gagasan umum tanggung jawab sosial perusahaan kepada masyarakat (Sisca *et al.*, 2022).

Tanggung jawab sosial dan lingkungan yang terkandung dalam UU Perseroan Terbatas adalah konsep *Corporate Social Responsibility* (CSR) yang memiliki makna sebagai berikut:

1. Perusahaan harus memiliki perhatian terhadap persoalan sosial dan lingkungannya
2. Kegiatan CSR harus berdasarkan pada prinsip sukarela (tanpa imbalan)
3. Kegiatan bisnis dan kerjasama dengan *stakeholders* atau pemangku kepentingan harus memperhatikan persoalan sosial dan lingkungan.

Selain itu, konsep CSR merupakan induk bagi beragam teori dan praktek yang mengakui dan memahami persoalan-persoalan berikut:

- 1) Perusahaan bertanggung jawab pada masyarakat dan lingkungan alam. Hal ini dilakukan melebihi dari sekedar memenuhi dari aspek legal dan tanggung jawabnya secara individual.
- 2) Perusahaan bertanggung jawab dalam bersikap dan berperilaku baik dengan siapa pun yang bekerjasama dengan mereka.
- 3) Kegiatan bisnis harus menjalin kerjasama (kemitraan) dengan masyarakat yang lebih luas, dengan alasan untuk komersial atau untuk meningkatkan nilai tambah kepada masyarakat.

Corporate social responsibility (CSR) pada dasarnya merupakan etika dari suatu kegiatan bisnis dan dimensi sosial dari aktivitas bisnis. CSR atau sering diartikan sebagai “*being socially responsible*” yaitu suatu cara-cara yang berbeda untuk orang yang berbeda dalam negara yang berbeda. Hal ini memiliki makna bahwa implementasi tanggung jawab sosial di setiap negara akan disesuaikan dengan kondisi sosial dan lingkungan masing-masing. Sehingga dibutuhkan kecermatan dalam mengimplementasikan konsep CSR dari negara maju ke negara yang masih berkembang.

Menurut Rachman (2011), tanggung jawab social merupakan konsep yang dilakukan oleh perusahaan (sesuai dengan kemampuan perusahaan) sebagai bentuk tanggung jawab terhadap masyarakat dan lingkungan sekitar perusahaan. Contoh dari tanggung jawab ini dapat bermacam-macam bentuknya dan mencakup kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan kepada masyarakat dan lingkungan. Program yang secara umum dilakukan misalnya dengan memberikan beasiswa untuk anak-anak kurang mampu, membangun sarana-prasarana, menyediakan dana untuk pemeliharaan fasilitas umum, dan memberikan bantuan ke desa atau komunitas yang bersifat sosial yang tentunya dapat memberikan manfaat bagi banyak masyarakat.

Menurut Rochmaniah, (2020) pengertian CSR mencakup :

1. Peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan
2. CSR memiliki sasaran yaitu *stakeholders* yang meliputi *stakeholders* internal dan *stakeholders* eksternal perusahaan.
3. Fokus kegiatan CSR yaitu pada masyarakat dan lingkungannya.

Tanggung jawab sosial perusahaan merupakan tanggung jawab perusahaan yang tidak hanya memiliki nilai ekonomis yang bersifat langsung, akan tetapi juga berdampak secara signifikan terhadap kelangsungan operasional perusahaan dan kelangsungan hidup perusahaan. Umpan balik yang diperoleh dari kegiatan CSR ini tidak langsung dapat dinikmati begitu selesai dilakukan, akan tetapi hasilnya dapat dinikmati beberapa waktu kemudian karena bentuk dari tanggung jawab ini memiliki dampak jangka panjang yang sangat penting bagi kelangsungan hidup perusahaan seperti adanya dukungan dari masyarakat sekitar (Rachman, 2011).

Teori *triple bottom line* meyakini bahwa jika suatu perusahaan ingin mempertahankan kelangsungan usahanya, maka harus memperhatikan “3P” atau yang dikenal dengan *Profit-People-Planet*. Selain mengejar keuntungan (*profit*), bisnis juga harus fokus dan berpartisipasi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat (*people*) dan berkontribusi aktif dalam perlindungan lingkungan (*planet*) (Wibisono, 2007). Dengan kegiatan bisnisnya maka perusahaan dapat memperoleh keuntungan. Dari hasilnya tersebut maka perusahaan dapat memberikan fasilitas atau gaji yang layak bagi karyawannya sehingga mereka dapat bekerja dengan baik sehingga dapat memproduksi barang atau jasa yang berkualitas. Di samping itu, dari keuntungan yang diperoleh bisa disisihkan untuk kegiatan lainnya yang bersifat sosial maupun dalam membina lingkungannya.

Profit seperti yang dijelaskan oleh Rochmaniah, (2020) merupakan keuntungan yang didapatkan oleh perusahaan dari hasil kegiatan produksinya. Laba yang diperoleh merupakan tumpuan kelangsungan hidup dan perkembangan perusahaan. Dengan keuntungan yang diperoleh, perusahaan dapat berbagi dengan para pemilik saham, memberikan gaji/upah kepada karyawan, memberikan tunjangan serta fasilitas yang layak, dan dapat melakukan investasi yang menguntungkan di waktu

yang akan datang bagi perusahaan, termasuk memenuhi kewajiban pajak kepada pemerintah, dan melakukan kegiatan yang bermanfaat bagi masyarakat di sekitar perusahaan.

People atau masyarakat merupakan pihak yang terkena dampak dari kegiatan operasional perusahaan. Oleh karena itu perusahaan sudah seharusnya memberikan perhatian lebih kepada masyarakat, khususnya yang terkena dampak langsung dari keberadaan perusahaan, contohnya seperti adanya polusi udara, suara, dan pencemaran limbah. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dapat berupa pemberian materi seperti memberikan uang, fasilitas, sarana dan prasarana maupun pemberian non materi seperti menyediakan kesempatan kerja kepada masyarakat untuk menjadi karyawan perusahaan, memberikan peluang usaha kepada masyarakat untuk berdagang di sekitar perusahaan, memberikan pendidikan dan pelatihan yang diperlukan oleh masyarakat, dan lain-lain).

Planet merupakan sumber daya alam atau lingkungan yang harus tetap terjaga kelestariannya meskipun perusahaan melakukan kegiatan proses produksi. Perusahaan memiliki tanggung jawab terhadap lingkungan, seperti air, tanah, udara, untuk menjaga keberlanjutan dalam kehidupan manusia. Berbagai bentuk kegiatan lingkungan diwujudkan antara lain pengolahan sampah menjadi *zero waste*, penanaman pohon sebagai bentuk penghijauan (*reboisasi*), pengolahan sampah organik (pengomposan) dan anorganik (daur ulang menjadi komoditas yang bermanfaat), dan lainnya.

Menurut Wibisono (2007), komponen utama CSR adalah memberikan perlindungan terhadap lingkungan, jaminan dan perlindungan kepada karyawan, menjaga hubungan interaksi atau keterlibatan perusahaan dengan masyarakat, kepemimpinan dan pemegang saham, pengelolaan hasil atau produk yang berkualitas, konsumen atau pelanggan, pemasok, serta adanya komunikasi dan pelaporan. Perlindungan lingkungan merupakan bentuk pengendalian

yang dilakukan perusahaan untuk mengendalikan dampaknya terhadap lingkungan. Kontribusi kepada kelompok dan masyarakat merupakan bentuk pelibatan perusahaan dalam mengoptimalkan kehadirannya di bidang sosial, ekonomi dan lingkungan (memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif).

Partisipasi suatu perusahaan dalam kegiatan yang berkaitan dengan keberadaannya dalam bentuk tanggung jawab sosial perlu diintegrasikan ke dalam strategi bisnis perusahaan, terutama dalam kontribusinya kepada kelompok dan masyarakat. Hal ini penting karena menciptakan hubungan positif dengan pemangku kepentingan yang mendapatkan prioritas (dan juga pemangku kepentingan yang dipedulikan oleh pemangku kepentingan lainnya) yang akan memberikan manfaat bagi kedua belah pihak (Rachman, 2011).

Perkembangan konsep CSR telah mengalami pergeseran mengikuti konsep *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan) yang mengandung dua ide utama didalamnya, yaitu untuk melindungi lingkungan maka dibutuhkan pembangunan ekonomi, serta pembangunan ekonomi yang baik harus memperhatikan keberlanjutannya, yakni melindungi sumber daya yang dimiliki oleh alam bagi keberlangsungan generasi selanjutnya (CSR Indonesia, 2008 dalam Prabowo, 2011).

11.3. Manfaat CSR

Manfaat CSR dapat dikelompokkan dalam dua sisi yaitu dari sisi internal dan eksternal (Rochmaniah, 2020) :

- a. Manfaat Internal CSR :

1. Kompetensi Sumber Daya Manusia dapat meningkat melalui kegiatan pengembangan kemampuan dan keterampilan yang dimiliki oleh karyawan, yang berpengaruh pada efektivitas sistem manajemen sumber daya manusia. Kegiatan ini dapat menaikkan loyalitas dan dukungan dari karyawan terhadap perusahaan.
2. Meningkatkan kepedulian perusahaan terhadap lingkungan dengan melaksanakan tindakan meminimalkan atau meniadakan pencemaran sebagai dampak dari operasional perusahaan, sehingga hal ini berdampak pada hubungan interaksi yang baik terhadap supplier.
3. Budaya organisasi, kompetensi sumber daya manusia, dan organisasi dapat terwujud dengan baik. Perusahaan dapat mensosialisasikan konsep dan manfaat CSR sehingga bisa menumbuhkan sistem koordinasi antar divisi di dalam perusahaan. Di samping peran serta pegawai di lingkungan internal perusahaan dan kemampuan pegawai terdapat peningkatan.
4. Kinerja keuangan perusahaan menjadi lebih baik dan meningkatkan kepemilikan modal perusahaan sebagai dampak dari pelaksanaan CSR.

b. Manfaat Eksternal CSR:

1. Pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan meningkatkan citra positif perusahaan sebagai lembaga yang mengedepankan tanggung jawab sosial, yang terkait dengan kualitas layanan yang diberikan kepada pemangku kepentingan eksternal.
2. CSR merupakan produk diferensiasi yang sangat direkomendasikan bagi setiap perusahaan, yaitu sebagai produk yang ramah lingkungan, sebagai bentuk

hasil dari pemenuhan tanggung jawab sosial perusahaan. Meskipun demikian, dalam praktiknya perusahaan akan melaksanakan CSR sesuai dengan keunikan perusahaannya.

3. Implementasi CSR sebagai indikator komunikasi yang baik antara perusahaan dan masyarakat. Adanya dukungan semua pihak terhadap terwujudnya nama baik dan citra perusahaan dapat menunjang hubungan baik antara masyarakat dengan perusahaan, sehingga menjadikan organisasi yang terbentuk semakin kuat dan terintegrasi
4. Kontribusi CSR berdampak pada kinerja perusahaan berupa peluang sebagai imbalan atas terbentuknya perilaku perusahaan yang baik dan kemampuan perusahaan yang dapat melindungi dirinya dari pengaruh lingkungan yang buruk.

Dalam penjelasan lain terdapat banyak manfaat yang diperoleh dari penerapan tanggung jawab sosial perusahaan, baik bagi perusahaan sendiri, masyarakat, pemerintah maupun pemangku kepentingan lainnya. Wibisono, (2007) menguraikan manfaat yang dapat diterima dari pelaksanaan CSR, yaitu:

1. Bagi Perusahaan

Perusahaan memperoleh empat (4) manfaat dengan menerapkan tanggung jawab sosial perusahaan. Pertama, keberadaan perusahaan dapat berkembang dan berkelanjutan. Selain itu, perusahaan akan memperoleh citra positif di masyarakat luas. Kedua, pelaku usaha dapat memiliki akses permodalan yang lebih mudah. Ketiga, perusahaan dapat mempertahankan keberadaan sumber daya manusia yang berkualitas (menghindari adanya *turn over*). Keempat, perusahaan dapat meningkatkan

pengambilan keputusan pada hal-hal yang sifatnya kritis (*critical decision*) dan memudahkan dalam mengelola manajemen risiko.

2. Bagi masyarakat.

Pelaksanaan CSR yang baik dapat meningkatkan nilai tambah bagi perusahaan di daerah karena bisa menyerap tenaga kerja dan meningkatkan kualitas masyarakat di daerah. Pekerja lokal yang terserap akan dilindungi hak-haknya sebagai pekerja. Jika ada masyarakat adat atau komunitas lokal, praktik CSR akan menghormati keberadaan adat istiadat dan budaya lokal tersebut.

3. Bagi lingkungan,

Pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan dapat mencegah terjadinya eksploitasi terhadap sumber daya alam secara berlebihan, mempertahankan kualitas lingkungan dengan mengurangi tingkat pencemaran, dan memungkinkan pelaku usaha untuk benar-benar berpartisipasi dalam pengaruh yang ditimbulkan terhadap lingkungannya.

4. Bagi negara

Pelaksanaan CSR yang baik dapat mencegah dari apa yang disebut dengan "*corporate misconduct*" atau *business misconduct*, seperti tindakan menyuap para pejabat negara atau aparat penegak hukum, yang dapat menyebabkan tingginya tingkat korupsi. Selain itu, dengan penerapan CSR yang benar maka negara akan memperoleh hasil pendapatan berupa pajak dari bisnis yang wajar (tidak ada penggelapan pajak) oleh perusahaan.

Menurut Ambadar dalam Sisca *et al.*, (2022) motivasi dan manfaat perusahaan dalam menerapkan CSR diantaranya :

1. Dapat menghindari adanya reputasi negatif sebagai perusak lingkungan yang hanya mengejar profit dalam jangka pendek tanpa peduli pada lingkungan sekitar

2. Dapat membantu para manajer dan karyawan dalam menyusun kerangka kerja etis yang kokoh dalam menghadapi masalah seperti penyediaan lapangan kerja di lingkungan perusahaan berdiri.
3. Mendapatkan penghormatan dari masyarakat kelompok inti yang membutuhkan keberadaan perusahaan terutama sebagai penyedia lapangan pekerjaan.
4. Perusahaan dapat beroperasi dengan baik karena perilaku etis sehingga aman dari adanya gangguan masyarakat di lingkungan sekitar.

11.4. Implementasi CSR

Program CSR telah banyak diterapkan oleh perusahaan di masyarakat dengan berbagai bentuknya. Hal ini pada akhirnya menjadi kewajiban bagi setiap perusahaan untuk dapat menjalankan bisnisnya dengan baik. Berbagai bentuk program CSR ditujukan untuk masyarakat, dan lingkungannya. CSR memandang masyarakat, terutama yang tinggal di sekitar daerah operasi perusahaan, sebagai bagian dari kegiatan produksi. Perusahaan bertanggung jawab atas kesehatan lingkungan dan kualitas hidup masyarakat. Di Indonesia praktik CSR mengambil dua bentuk umum. *Pertama*, tanggung jawab institusional perusahaan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, yang tidak terkait oleh peraturan perundang-undangan, tetapi dianggap penting dikerjakan perusahaan, baik oleh kebutuhan internal perusahaan maupun pertimbangan moral, sosial, dan kemanusiaan (Rustiarini, 2010). Tanggung jawab sosial perusahaan pada dasarnya merupakan komitmen atau tanggung jawab perusahaan untuk berkontribusi pada pembangunan berkelanjutan yang berfokus pada keseimbangan antara aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan (Untung, 2008). Sehingga setiap perusahaan sudah semestinya untuk menjalankan tanggung jawabnya demi bisa mempertahankan keberlangsungan usahanya.

Perusahaan atau korporasi harus dapat memposisikan dirinya tidak hanya sebagai pelaku ekonomi, tetapi sebagai pelaku sosial yang dapat menjalin interaksi dengan masyarakat sekitar, karena dengan begitu masyarakat akan merasa memiliki perusahaan di wilayahnya dan tidak akan menganggap perusahaan sebagai perusahaan seperti duri dalam daging. Hal ini akan dicapai dengan menerapkan dalam model tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) yang bersifat transparan, akuntabel dan partisipatif (Zainal, 2020).

Kegiatan perusahaan memiliki dampak nyata terhadap kualitas kehidupan seperti untuk individu, masyarakat, lingkungan dan bagi seluruh kehidupan, termasuk deforestasi, pemanasan global, pencemaran lingkungan, kemiskinan, kebodohan, penyakit menular, kesulitan akses air bersih, dan hal ini telah berlangsung secara terus-menerus sehingga akhirnya muncul konsep mengenai tanggung jawab sosial perusahaan atau CSR. Program CSR umumnya dilakukan melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat lokal yang didasarkan pada kebutuhan riil yang sebelumnya telah dikomunikasikan dengan masyarakat, pemerintah, perusahaan, maupun pihak akademisi (Marnelly, 2012).

Dalam merangsang pertumbuhan CSR agar dapat berkelanjutan terdapat tiga hal utama. *Pertama*, perusahaan perlu mencari bentuk CSR yang efektif untuk mencapai tujuan yang diharapkan dengan memperhatikan potensi yang ada di wilayah atau lokalitas. *Kedua*, mendata potensi dan kemampuan sumber daya manusia dan institusi untuk mendukung dan mendorong pelaksanaan CSR. *Ketiga*, disusun suatu peraturan dan kode etik dalam dunia usaha. Tiga hal tersebut akan mampu bekerja dengan baik jika ada dukungan sektor publik untuk menjamin pelaksanaan CSR oleh perusahaan seiring dan sejalan dengan strategi pengembangan dan pembangunan pada sektor publik. Penerapan CSR dapat menjadi solusi dari banyak permasalahan sosial sehingga

perusahaan dapat tumbuh dan berkembang dengan baik di tengah-tengah masyarakat sebagai tempat beroperasinya perusahaan (Untung, 2008).

Pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan didasarkan pada banyak masalah dan tuntutan, dan merupakan hasil dari tindakan perpaduan antara faktor internal dan eksternal. Secara umum ada beberapa alasan perusahaan melakukan kegiatan CSR, yaitu sebagai berikut:

- 1) Mematuhi peraturan, hukum dan peraturan
- 2) Mendapatkan citra positif sebagai investasi sosial perusahaan
- 3) Bagian dari strategi bisnis perusahaan
- 4) Memperoleh izin operasi dari masyarakat setempat
- 5) Meminimalkan beberapa manajemen risiko perusahaan dan
- 6) menghindari konflik sosial.

Lokasi perusahaan yang seringkali ada di tengah masyarakat tentunya akan memberikan dampak baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap lingkungan eksternalnya yaitu masyarakat yang tinggal di sekitar perusahaan. Kehadiran perusahaan memiliki potensi yang sangat besar untuk mengubah lingkungan masyarakat, baik secara negatif maupun positif. Oleh karena itu, perusahaan perlu mencegah timbulnya dampak negatif, karena hal ini dapat menimbulkan pertentangan atau konflik dengan masyarakat, yang akhirnya dapat mengganggu aktivitas perusahaan dan kegiatan masyarakat.

Perusahaan memandang bahwa program tanggung jawab sosial merupakan investasi untuk perkembangan dan keberlangsungan (*sustainability*) bisnis yang dijalankannya. Hal ini memberikan makna bahwa CSR tidak lagi dilihat hanya

sebagai pusat biaya (*cost center*) melainkan sebagai pusat laba (*profit center*) di waktu mendatang. Artinya jika CSR diabaikan, kemudian terjadi insiden, maka biaya untuk mengcover resiko yang terjadi akan jauh lebih besar jika dibandingkan dengan nilai yang hendak dihemat dari alokasi anggaran CSR itu sendiri. Belum dari resiko yang sifatnya non finansial yang berpengaruh pada citra korporasi (nama baik perusahaan) dan kepercayaan masyarakat kepada perusahaan (Wibisono, 2007). Oleh karena itu, perusahaan memiliki tanggung jawab untuk menggunakan sumber daya yang tersedia dengan cara yang baik dan benar, tidak hanya untuk kepentingan pemegang saham, tetapi juga untuk masyarakat secara keseluruhan. Perusahaan harus mampu mengelola tanggung jawab ekonominya kepada pemegang saham, memenuhi tanggung jawab hukum dengan mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan memikul tanggung jawab sosial kepada pemangku kepentingan (*stakeholder*) (Marnelly, 2012).

Tanggung jawab sosial perusahaan terkait erat dengan "pembangunan berkelanjutan", dan keputusannya tidak hanya berfokus pada penekanan pada dampak ekonominya, tetapi juga pada pertimbangan dampak sosial dan lingkungan baik jangka pendek maupun jangka panjang dari hasil keputusan mereka. Oleh karena itu, CSR adalah bentuk perusahaan dalam mendukung dan mempromosikan SDGs (*Sustainable Development Goals*) dengan mengelola dampaknya (Prayitno, 2015).

Pelaksanaan Program CSR akan berhasil baik jika memperhatikan tata kelola, koordinasi dalam organisasi, lembaga pendamping, keterlibatan masyarakat, dan peran lembaga lainnya yang mendukung dalam pelaksanaan CSR.

DAFTAR PUSTAKA

- Chapple, W. dan Moon, J. (2005) 'Corporate Social Responsibility (CSR) in Asia', *Business & Society*, 44(4), pp. 415–441. doi: 10.1177/0007650305281658.
- Marnelly, T. R. (2012) 'Corporate Social Responsibility (CSR): Tinjauan Teori dan Praktek di Indonesia', *Jurnal Aplikasi Bisnis*, 2(2), pp. 49–59.
- Prabowo, W. S. dan (2011) 'Pengaruh Corporate Social Responsibility Terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan.', in. Universitas Syiah Kuala Banda Aceh: Simposium Nasional Akuntansi XIV Aceh.
- Prayitno, U. S., Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat. Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi and Azza Grafika (Publisher) (2015) *Corporate social responsibility: konsep, strategi, dan implementasi*.
- Rachman, et al. (2011) *Panduan lengkap perencanaan CSR*. Penebar Swadaya.
- Rochmaniah, A. (2020) *Buku Ajar Corporate Sosial Responsibility Dan Community Development, Buku Ajar Corporate Sosial Responsibility Dan Community Development*. doi: 10.21070/2020/978-623-6833-77-3.
- Rustiarini, N. W. (2010) 'Pengaruh Corporate Governance Pada Hubungan', *Simposium Nasional Akuntansi Universitas Mhasaraswati Denpasar*, (October), pp. 1–14.
- Sisca, S. et al. (2022) *Corporate Social Responsibility Perusahaan*: <https://repository.penerbitwidina.com/publications/353742/corporate-social-responsibility-perusahaan>.
- Susanto (2009) *Corporate Social Responsibility: A Strategic Management Approach*. Jakarta: Esensi.
- Untung, H. B. (2008) *Corporate Social Responsibility*. Sinar Grafika.
- Wibisono, Y. (2007) *Membedah konsep dan aplikasi CSR (Corporate Social Responsibility)*. Fascho Publishing.

Zainal, R. I. (2020) 'Komparasi Persepsi Antar Stakeholder Dalam Sinergi CSR Dan Program Pembangunan Daerah', *PARETO: Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 3(1), pp. 30–44. Available at: <https://doi.org/10.32663/pareto.v3i1.1394>.

BIODATA PENULIS



Zul Fadli, S.E., M.A.P.

Dosen Prodi Ilmu Administrasi Negara
FISIP Universitas Pattimura

Penulis lahir di Ujung Pandang pada tanggal 12 Juni 1988. Merupakan putra kedua dari pasangan Prof. Dr. H. Imran Ismail, M.S dan dr. Hj. Nurhaedah Azis, M.Kes. Menikah dengan Maulidyah Yaumil pada tahun 2018 dan dikarunia 2 orang anak yang bernama Yasmin Aisyah El Meidina dan Mohamed Arkananta El Mekkah. Pada 1 Maret 2022, penulis diterima menjadi dosen PNS pada Prodi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pattimura Ambon.

Menyelesaikan S1 pada Program Studi Akuntansi Jurusan Akuntansi Keuangan Kampus STIE Indonesia pada tahun 2011, dan S2 pada Program Studi Ilmu Administrasi Konsentrasi Manajemen Sumber Daya Aparatur Kampus STIA-LAN Makassar pada tahun 2018. Telah menulis buku yang berjudul "Teori Ilmu-Ilmu Sosial: Dasar, Konsep, Paradigma dan Teori", dan "Manajemen Sistem Informasi" serta melakukan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat serta menerbitkan hasilnya pada beberapa Jurnal Internasional bereputasi terindeks Scopus dan Jurnal Nasional terakreditasi terindeks Sinta.

BIODATA PENULIS



Humairah Almahdali, S.Sos., M.A.P.

Dosen Program Studi Administrasi Publik
Universitas Pattimura Ambon

Penulis lahir di Sengkang tanggal 6 Maret 1989. Merupakan Anak kelima dari lima bersaudara dari pasangan Alm. Sayyid Nasir Almahdali dan Syarifah Manika, Menyelesaikan pendidikan S.1 Jurusan Administrasi Negara pada Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara (STIA PRIMA) Sengkang dan melanjutkan S2 pada Jurusan Administrasi Publik, Universitas Prima Sengkang. Penulis adalah dosen tetap pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada Universitas Pattimura Ambon.

BIODATA PENULIS



Dr. Asri Kunda, SE.,M.M

Dosen Ilmu Manajemen di Universitas Dipa Makassar

Penulis Memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Akuntansi pada Universitas Muslim Indonesia Makassar. Kemudian melanjutkan Pendidikan Magister Manajemen konsentrasi Manajemen Keuangan tahun 2000, dan gelar Doktor Ilmu Administrasi Publik tahun 2018 pada Pasca Sarjana Universitas Negeri Makassar, Ikut Sandwich Dikti tahun 2013 di Illinois University USA. Penulis Mulai mengajar sebagai Dosen Luar Biasa tahun 2000-2006 di LP3i Makassar dan Stmik Akba yang sekarang berubah menjadi Universitas Teknologi Akba Makassar. Penulis mulai mengajar sebagai Dosen Tetap pada Universita Dipa Makassar tahun 2007 sampai sekarang.

BIODATA PENULIS



Ahmad Farouq Mulku Zahari, S.Sos., M.A.P.

Dosen Tetap Program Studi Administrasi Publik FISIP

Penulis Memperoleh gelar Sarjana Ekonomi Akuntansi pada Universitas Muslim Indonesia Makassar. Kemudian melanjutkan Pendidikan Magister Manajemen konsentrasi Manajemen Keuangan tahun 2000, dan gelar Doktor Ilmu Administrasi Publik tahun 2018 pada Pasca Sarjana Universitas Negeri Makassar, Ikut Sandwich Dikti tahun 2013 di Illinois University USA. Penulis Mulai mengajar sebagai Dosen Luar Biasa tahun 2000-2006 di LP3i Makassar dan Stmik Akba yang sekarang berubah menjadi Universitas Teknologi Akba Makassar. Penulis mulai mengajar sebagai Dosen Tetap pada Universita Dipa Makassar tahun 2007 sampai sekarang

BIODATA PENULIS



Ummu Kalsum

Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Muslim Indonesia

Penulis dilahirkan di Ujung Pandang, 09 Desember 1989, penulis biasa di panggil dengan nama Ummu, memiliki nama lengkap “Ummu Kalsum” menyelesaikan pendidikannya pada program Diploma IV Politeknik Negeri Ujung Pandang dan Pendidikan Strata 2 di Universitas Muslim Indonesia bidang keilmuan akuntansi. Saat ini, penulis berprofesi sebagai dosen di Universitas Muslim Indonesia Fakultas Ekonomi dan Bisnis.

Penulis merupakan anak kedua dari pasangan M.Zain irwanto dan Tuti Andriani, menikah dengan Muhammad Syharul dan dikarunia buah hati Adiba Azkia Emirate dan Sufi elkmirat Adawiyah. Penulis aktif menulis, melakukan penelitian dan publikasi ilmiah dan di publikasi pada jurnal yang terdaftar dalam SINTA, selanjutnya publikasi yang dilakukan penulis dapat ditelusuri pada google scholar penulis “ummu kalsum umi”.

Penulis pernah bekerja sebagai staff financial di PT. Tunggal Mandiri Jaya Palu dan Sebagai Supervisor Di PT. Avrist Assurance. Motto hidup penulis “*Move from Convert zone, lakukan dan pasrahkan hasilnya kepada Ilahi*”.

BIODATA PENULIS



Ahmad Rosandi Sakir,S.IP.,M.AP.

Dosen Program Studi Administrasi Publik
Universitas Pattimura Ambon

Penulis lahir di Bone Sulawesi Selatan pada tanggal 15 Oktober 1995. Penulis merupakan dosen tetap di Universitas Pattimura, Ambon Program Studi Administrasi Publik. Penulis telah menyelesaikan pendidikan S1 di Universitas Hasanuddin Program Studi Ilmu Pemerintahan dan Pendidikan S2 di Universitas Hasanuddin Program Studi Administrasi Publik.

BIODATA PENULIS



Maryam Salampessy, M.Si

Dosen Administrasi Negara Universitas Pattimura
Guru Sekolah Penggerak SD Negeri 64 Ambon

Penulis lahir di Kota Ambon, Maluku pada tanggal 26 Mei 1991. Penulis menyelesaikan S1 Pada Jurusan Ilmu Administrasi Universitas Pattimura Ambon pada tahun 2014 dan kembali melanjutkan S2 pada Program Pasca Sarjana Administrasi Publik di Universitas Pattimura dengan lulus tahun 2019. selain sebagai Dosen pada universitas negeri di kotanya, penulis juga aktif sebagai seorang dosen di perguruan tinggi swasta di Kota Masohi STISIP (Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Politik) Kebangsaan Masohi, seorang guru, tutor seni dan tour guide. Penulis dapat dihubungi melalui email: maryam.salampessy@gmail.com

BIODATA PENULIS



Afdhal, M.Si.

Dosen Sosiologi Universitas Pattimura
Sekretaris Nasional P2G

Penulis lahir di Tanah Datar, Sumatera Barat pada tanggal 17 Juli 1994. Beliau kemudian merantau ke Jakarta untuk melanjutkan studi. Penulis menyelesaikan pendidikan S1 di prodi Pendidikan Sosiologi Universitas Negeri Jakarta pada tahun 2016 sebagai lulusan terbaik serta gelar cumlaude. Kemudian beliau melanjutkan program studi S2 di Magister Sosiologi Universitas Indonesia dan lulus pada tahun 2019. Saat ini penulis merupakan dosen tetap di Universitas Pattimura Program Studi Sosiologi. Selain sebagai dosen, penulis juga aktif dalam organisasi gerakan guru yaitu Perhimpunan Pendidikan dan Guru (P2G) sebagai Sekretaris Nasional P2G. Penulis dapat dihubungi melalui alamat email: afdhal@fisip.unpatti.ac.id

BIODATA PENULIS



Mardiana, S.IP.,M.Si

Dosen Prodi Administrasi Publik
FISIP Universitas Sembilanbelas November Kolaka

Penulis lahir Di Kabupaten Bombana Provinsi Sulawesi Tenggara Pada Hari Minggu Tanggal 13 Januari 1991, putri bungsu dari enam bersaudara pasangan ABD. Latif Haba dan Hj. Nurhayati. Penulis merupakan lulusan sarjana program studi Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Halu Oleo Kendari pada tahun 2012 dan menyelesaikan pendidikan Magisternya melalui Program Studi Administrasi Pembangunan Pasca Sarjana Universitas Halu Oleo tahun 2014.

Penulis mengawali karier dosennya pada tahun 2015 dengan menjadi dosen tetap di Universitas Nahdlatul Ulama Sulawesi Tenggara pada program studi Ilmu Komunikasi dan menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Komunikasi Pada Tahun 2017-2018, selanjutnya penulis lolos seleksi CPNS tahun 2018 dan menjadi dosen PNS di Universitas Sembilanbelas November Kolaka pada Program Studi

Administrasi Publik. Pada tahun 2016 penulis pernah menjadi Anggota LPNU (Lembaga Perekonomian Nahdlatul Ulama) wilayah Sulawesi Tenggara, dan tercatat sebagai Kader Nahdlatul Ulama Sulawesi Tenggara pada tahun 2020 sampai saat ini.

BIODATA PENULIS



Dr. Ismiasih, S,TP., M.Sc.

Staf Dosen Prodi Agribisnis, Instiper Yogyakarta

Penulis lahir di Bantul, DIY. Penulis adalah dosen tetap pada Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Stiper (Instiper) Yogyakarta. Penulis menyelesaikan studi S1 pada Jurusan Teknologi Industri Pertanian Fakultas Teknologi Pertanian UGM Yogyakarta. Penulis menyelesaikan studi S2 dan S3 di Program Pasca Sarjana Ekonomi Pertanian UGM, Penulis saat ini menekuni bidang Manajemen Agribisnis, Manajemen Sumber Daya Manusia, Sosiologi dan Antropologi, serta Pemberdayaan Masyarakat.