

## BAB II

### KERANGKA TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PEMERINTAH DAERAH DAN ADMINISTRASI PUBLIK

#### A. Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat.<sup>20</sup> Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respons negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri. Sebelum

---

<sup>20</sup> Stephen P. Robbins, *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3<sup>rd</sup> edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990. dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1.

abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkaman kekuasaan para raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Ketika itu, berkembang luas pengertian bahwa “*the least government is the best government*” menurut doktrin *nachwachtersstaat*.<sup>21</sup>

Tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachtersstaat* (negara jaga malam). Namun, selanjutnya, pada abad ke-19 ketika dari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa yang tidak terurus sama sekali oleh pemerintahan negara-negara yang diidealkan hanya men-jaga penjaga malam itu, munculah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggungjawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, muncul pula doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan dalam alam pikiran umat manusia.

Negara Indonesia adalah negara yang menganut bentuk negara kesatuan (unitary) namun hal ini akan berbeda ketika kita lihat dalam sistem pemerintahan daerah dalam negara Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme seperti otonomi daerah. Ada sebuah kolaborasi yang unik berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hlm. 58.

<sup>22</sup> H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 61.

Membahas otonomi daerah di Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan lokal ( *local government* ) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. *Local government* merupakan bagian dari negara maka konsep ini tidak bias dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam system *unitary* dan *federal* serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>23</sup>

Latar belakang otonomi daerah secara internal, timbul sebagai tuntutan atas buruknya pelaksanaan mesin pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik. Terdapat kesenjangan dan ketimpangan yang cukup besar antara pembangunan yang terjadi di daerah dengan pembangunan yang dilaksanakan di kota-kota besar, khususnya Ibu Kota Jakarta. Kesenjangan ini pada gilirannya meningkatkan arus urbanisasi yang kemudian hari justru telah melahirkan sejumlah masalah termasuk tingginya angka kriminalitas dan sulitnya penataan kota di daerah Ibu Kota.

Ketidak puasan daerah terhadap pemerintahan yang sentralistik juga didorong oleh masifnya eksploitasi sumber daya alam yang terjadi di daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam. Eksploitasi kekayaan alam di daerah yang kemudian tidak berbanding lurus dengan optimalisasi pelaksanaan pembangunan di daerah tersebut. Bahkan pernah mencuat adanya dampak negatif dari proses eksploitasi sumber daya alam terhadap masyarakat local. Inilah

---

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm. 67.

yang menginginkan kewenangan untuk mengatur dan mengurus daerah sendiri dan menjadi salah satu latar belakang otonomi daerah di Indonesia.<sup>24</sup>

Wujud penerapan nilai-nilai demokrasi pasca era reformasi di Indonesia, salah satunya diimplementasikan melalui pemberian otonomi ke masyarakat sejak 1999. Agenda otonomi daerah memasuki babak baru sejalan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan kemudian direvisi kembali menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014. Pesan perubahan penting yang dibawa UU tersebut adalah memberikan otonomi ke daerah otonom kabupaten dan kota dalam penyelenggaraan pemerintahan, kecuali enam urusan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi berupa pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi.<sup>25</sup> Rondinelli dalam Mugabi<sup>26</sup> mengartikan desentralisasi sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*), atau pendelegasian tanggungjawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan

---

<sup>24</sup> Hambali, *Ilmu Administrasi Birokrasi Publik*, Yayasan Kodama, Yogyakarta, 2015, hlm. 58.

<sup>25</sup> Bhenyamin Hoessein, 2002, "Kebijakan Desentralisasi", *Jurnal Administrasi Negara* Vol. II. No.02. Maret. 2002, hlm. 3.

<sup>26</sup> Rondinelly dalam Edward Mugabi, *Decentralization for Good Governance: Policies, Legal Frameworks and Implementation Strategies*, dalam Guido Bertucci, Riccardo Nencini, and Enrico Cecchetti; *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, (Region of Tuscany Regional Assembly, Italian Presidency, and United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004),p. 22. Dikutip dari Rozan Anwar, *Pengembangan Model Administrasi Publik*, Fisip UI, 2009, hlm. 5.

pemerintahan yang lebih rendah. Maddick dalam Hoessein<sup>27</sup> menjelaskan konsep desentralisasi mengandung dua elemen yang saling berhubungan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun dirumuskan secara umum. Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sejalan dengan pemberlakuan daerah otonom. Otonomi, dengan demikian diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah.

Sejumlah ahli dan lembaga meyakini instrumen desentralisasi berkorelasi positif dengan tujuan reformasi administrasi karena menghasilkan masyarakat yang damai sekaligus mendorong pembangunan Sebagai pengejawantahan nilai demokrasi, instrumen desentralisasi mendorong partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang demokratis. Daerah otonom diasumsikan lebih dekat menjangkau masyarakat sehingga memudahkan mengidentifikasi kebutuhan rakyatnya dalam menghasilkan pelayanan public yang lebih baik.<sup>28</sup>

Desentralisasi yang diikuti dengan otonomisasi masyarakat yang berada di wilayah tertentu, merupakan pancaran kedaulatan rakyat karena otonomi sesungguhnya diberikan kepada masyarakat agar dapat memecahkan berbagai

---

<sup>27</sup> Bhenyamin Hoessein, 2002, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 1/Vol.1/ Juli/2000, hlm. 10-11.

<sup>28</sup> Odd-Helge Fjeldstad, *Decentralization and Corruption, (A Review of the literature, Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2003)*, hlm. 1.

masalah lokalitas untuk tercapainya kesejahteraan setempat.<sup>29</sup> Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, maka akan tercapai esensi nilai demokrasi, seperti dijelaskan Hatta<sup>30</sup>, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri.

Sebagai konsekuensi pemberian otonomi dan kewenangan seluas-luasnya ke masyarakat adalah bagaimana daerah otonom dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan. Kondisi ini dapat tercapai jika daerah otonom dapat meningkatkan kualitas proses kebijakan publik. Dalam konteks inilah, pemahaman yang tepat atas makna dan strategi reformasi administrasi memiliki arti penting karena diimplementasikan dalam setiap tahapan proses kebijakan publik mulai dari tahap formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Ini dapat dipahami karena reformasi administrasi adalah kegiatan perbaikan terus menerus yang memiliki tujuan yang jelas dan bukan sekedar upaya pada periode tertentu dan sporadis untuk kinerja sector publik.

Dari sisi praktis, pemberlakuan otonomi daerah lebih luas sejak 2001 membawa perubahan penataan daerah otonom. Kondisi tersebut memacu daerah otonom untuk menyusun kebijakan-kebijakan strategis yang langsung menyentuh peningkatan kebutuhan dasar masyarakat. Perubahan paradigma sistem pemerintahan tersebut mendorong daerah otonom untuk meningkatkan

---

<sup>29</sup> *Op.Cit.* hlm. 37.

<sup>30</sup> *Op.Cit.* hlm. 40.

kemampuan tata kelola pemerintahan dengan menghasilkan sejumlah kebijakan publik yang kreatif dan inovatif untuk tetap mendapatkan dukungan rakyat.

Adapun tujuan dari adanya otonomi daerah berdasarkan Pasal 31 Ayat

(2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yaitu :

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
6. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Menurut Pasal 1 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Syafrudin mengatakan, bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya, dan adanya pemberian kepercayaan berupa

kewenangan Untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.<sup>31</sup>

Menurut Amrah Muslimin, mengenai luasnya otonomi pada masing-masing bidang tugas pekerjaan, tergantung dari sejarah pembentukan masing-masing negara, apakah otonomi diberikan atas pemerintah pusat atau otonomi berkembang dari bawah dan oleh pemerintah pusat atas dasar permusyawaratan diberi dasar formil yuridis.<sup>32</sup>

Josep Riwu Kaho, mengartikan otonomi sebagai peraturan sendiri dan pemerintah sendiri. Selanjutnya, bahwa otonomi daerah adalah daerah yang diberi wewenang atau kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengatur urusan-urusan tertentu. Lanjut Josep Riwu Kaho, bahwa suatu daerah otonom harus memiliki atribut sebagai berikut :<sup>33</sup>

1. Mempunyai urusan tertentu yang merupakan urusan yang diserahkan pemerintah pusat;
2. Memiliki aparatur sendiri yang terpisah dari pemerintah pusat, yang mampu menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya;
3. Urusan rumah tangga atas inisiatif dan kebijakan daerah;
4. Mempunyai sumber keuangan sendiri, yang dapat membiayai segala

Kegiatan dalam rangka menyelenggarakan urusan rumah tangga itu sendiri. Menurut Bagir Manan, pemerintah daerah adalah satuan pemerintahan

---

<sup>31</sup> Ateng Syfrudin, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, \_\_\_\_\_, hlm. 23.

<sup>32</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, hlm. 50.

<sup>33</sup> Josep Riwu Kaho, *Mekanisme Pengontrolan Dalam Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, Bina Aksara Jakarta, 1996, hlm. 20.

teritorial tingkat lebih rendah dalam daerah NKRI yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan bidang tertentu dibidang administrasi negara sebagai urusan rumah tangganya.

Satuan daerah teritorial lazim disebut daerah otonom, sedangkan hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dibidang administrasi negara yang merupakan urusan rumah tangga daerah disebut otonomi. Cita-cita otonomi daerah bukan sekedar tuntutan efisiensi dan efektivitas pemerintahan, melainkan sebagai tuntutan konstitusional yang berkaitan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum.

Dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan hukum.<sup>34</sup>

Hubungan Pemerintah Pusat dengan daerah, dapat dilihat dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia.

Sedangkan alinea keempat, memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah pemerintah negara Indonesia yaitu pemerintah nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia.

---

<sup>34</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum FH UII, Jogjakarta, 2001. hlm. 57.

Lebih lanjut, dinyatakan bahwa tugas pemerintah negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya, dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Sistem otonomi di Indonesia saat ini mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun menjelaskan bahwa bentuk negara kesatuan bagi negara Republik Indonesia merupakan amanat konstitusi. Salah satu ciri dari negara kesatuan adalah kekuasaan yang sangat besar ditangan pemerintah pusat. Lewat kekuasaan yang bertumpuk di pusat tersebut denyut kehidupan dari aspek bernegara disalurkan dari pusat dengan segala kelengkapan aparaturnya. Pemerintahan di daerah praktis hanya berfungsi

sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Sebagaimana dengan pernyataan menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan :

Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintahan pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya yaitu dari pusat ke daerah.<sup>35</sup>

## **B. Administrasi Publik**

Istilah Administrasi secara etimologi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata yaitu “ad” dan “ministrate” yang berarti “to serve” yang dalam Bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi<sup>36</sup>. Sedangkan pendapat A. Dunsire yang dikutip ulang oleh Keban dimana administrasi diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, kegiatan pengarahan, penciptaan

---

<sup>35</sup> H. M. Busrizalti, op. cit, hlm. 62.

<sup>36</sup> Harbani Pasalong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm.10.. hlm.2.

prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik<sup>37</sup>.

Pengertian Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano dalam Keban adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Sedangkan Keban menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah<sup>38</sup>.

Waldo menyebutkan bahwa<sup>39</sup> :

"Administrasi publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah;

---

<sup>37</sup> Pendapat A. Dunsire tersebut dikutip oleh Denovan dan Jackson (1991:9) yang menunjukkan variasi batasan tentang "administrasi" yang dikutip ulang oleh Yeremias. T. Keban. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Konsep, Teori Dan Isu*, Gaya Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 4.

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm. 4.

<sup>39</sup> Waldo, Dwight, ed, *Ideas and Issues in Public Administration*, Mc Graw-Hill Book Company Inc, New York, 1953, hlm. 34.

administrasi publik adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara."

Adanya unsur organisasi dan manajemen dalam definisi Waldo mengukuhkan pandangan bahwa administrasi publik adalah birokrasi, atau sebaliknya birokrasi adalah administrasi publik. Mark Turner dan David Hulme<sup>40</sup> juga mempersamakan birokrasi dengan administrasi publik.

Keduanya menyatakan bahwa organisasi privat tidak dimasukkan dalam cakupan administrasi publik dengan alasan bahwa organisasi privat berbeda dengan administrasi publik dilihat dari letaknya dalam struktur negara. Turner dan Hulme<sup>41</sup> menyebutkan tiga ciri administrasi publik, yaitu :

1. Mempunyai kekuatan memaksa;
2. Secara khusus berhubungan dengan hukum; dan
3. Dalam menjalankan kegiatannya bertumpu pada akuntabilitas publik.

Administrasi publik mempunyai tujuan untuk membantu dan mendukung pemerintah melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diambil untuk menyejahterakan masyarakatnya. Hal tersebut sesuai pendapat Leonard D. White yang menyatakan bahwa administrasi publik terdiri atas semua kegiatan publik untuk menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara (*public administration consist...all those operations having for the purpose the fulfillment and enfprcement of public policy*).

---

<sup>40</sup> Turner, Mark and Hulme, *Governance, Administration and Develovment : Makiing the State Work*, MacMillan Press, London, 1997, hlm. 83.

<sup>41</sup> *Ibid.* hlm. 84.

Prayudi Atmosudirdjo melihat administrasi negara pada fungsinya yang lebih luas lagi, yakni melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak-kehendak (*strategy, policy*) serta keputusan-keputusan pemerintah secara nyata (implementasi dan menyelenggarakan undang-undang menurut pasal-pasal) sesuai dengan peraturan-peraturan pelaksanaan yang ditetapkan. Untuk memperjelas makna administrasi negara tersebut, Prayudi Atmosudirdjo memerincinya dalam beberapa pengertian administrasi negara yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah sebagai berikut<sup>42</sup>.

1. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintahan, atau sebagai institusi politik (kenegaraan).
2. Administrasi negara sebagai “fungsi” atau sebagai aktivitas melayani pemerintah, yakni sebagai kegiatan “pemerintah operasional”.
3. Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Dari pandangan di atas, sesungguhnya pengertian tentang administrasi negara dapat dilihat dalam dua segi :

1. Administrasi negara sebagai organisasi,
2. Administrasi yang secara khas mengejar tercapainya tujuan yang bersifat kenegaraan (publik) artinya tujuan-tujuan yang ditetapkan undang-undang secara *dwigend recht* (hukum yang memaksa).<sup>43</sup>

Hal ini memperjelas bahwa administrasi negara tidak sekadar membahas pelaku-pelaku yang menjalankan fungsi administrasi, tetapi administrasi juga

---

<sup>42</sup> Prayudi Atmosudirdjo, *Ilmu Administrasi*, Untag University, Jakarta, 1970, hlm. 13.

<sup>43</sup> Philipus Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjahmada Press, Yogyakarta, 1994, hlm. 26.

mencakup segala cara, prosedur, dan prasyarat yang semuanya berupaya mentransformasikan segala sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan negara itu. Pengertian administrasi negara pada akhirnya lebih dipahami sebagai suatu sistem yang melibatkan segenap unsur dan sifat-sifat sistem guna mencapai suatu tujuan.

Secara singkat, ruang lingkup administrasi publik dapat dikelompokkan dalam dua hal pokok, yaitu<sup>44</sup> :

#### 1. Pembahasan Teoritis

Paling ditekankan dalam aspek ini adalah selain ortodoksi administrasi (organisasi dan manajemen), juga membahas tentang hubungan timbal-balik antara organisasi dan manajemen dengan lingkungannya. Karena itu, bidang kajian ekologi administrasi, dikembangkan dengan tujuan memahami interaksi dinamis antara organisasi dengan masyarakat, sebagai supra struktur sistem administrasi. Selain itu, studi komparatif juga dilakukan dalam konteks tinjauan teoritis tadi, di sini dibandingkan sistem administrasi publik antar negara, baik dari pengaruh politis, sejarah, dan budaya,

#### 2. Studi Empiris;

Perbedaannya adalah telaah teoritis menekankan pendekatan deduktif, sedangkan studi empiris menekankan pendekatan induktif.

Nicholas Henry<sup>45</sup> mengklasifikasi ruang lingkup administrasi publik berdasarkan perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu :

---

<sup>44</sup> Himsar Silaban, *Permasalahan dalam Administrasi Publik*, Semesta Ilmu, Yogyakarta, 2014, hlm. 14.

<sup>45</sup> Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh), Rajawali, Jakarta, 1995, hlm. 32.

1. Organisasi publik yaitu berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi,
2. Manajemen publik yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajer sumber daya manusia, dan
3. Implementasi yaitu berkenaan dengan pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Ruang lingkup yang paling penting dalam administrasi publik adalah kepentingan publik, beberapa diantaranya<sup>46</sup> :

1. Kebijakan Publik,
2. Birokrasi Publik,
3. Manajemen Publik, Kepemimpinan,
4. Pelayanan Publik, Administrasi Kepegawaian,
5. Kinerja, dan
6. Etika Administrasi Publik.

Lebih rinci lagi, Syafiie menjabarkan ruang lingkup administrasi publik, sebagai berikut<sup>47</sup> :

1. Bidang Hubungan, Peristiwa dan Gejala Pemerintahan, meliputi :
  - a. Administrasi Pemerintahan Pusat,
  - b. Administrasi Pemerintahan Daerah,
  - c. Administrasi Pemerintahan Kecamatan,

---

<sup>46</sup> *Op.Cit.* hlm.16.

<sup>47</sup> Syafiie dan Inu Kecana, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Bandung, 1999, hlm. 22.

- d. Administrasi Pemerintahan Kelurahan,
  - e. Administrasi Pemerintahan Desa,
  - f. Administrasi Pemerintahan Kota Madya,
  - g. Administrasi Pemerintahan Kota Administratif,
  - h. Administrasi Departemen,
  - i. Administrai Non-Departemen.
2. Bidang Kekuasaan, meliputi :
    - a. Administrasi Politik Luar Negeri,
    - b. Administrasi Politik Dalam Negeri,
    - c. Administrasi Partai Politik,
    - d. Administrasi Kebijakan Pemerintah.
  3. Bidang Peraturan Perundang-Undangan, meliputi :
    - a. Landasan Idiil,
    - b. Landasan Konstitusional, dan
    - c. Landasan Operasional.
  4. Bidang Kenegaraan, meliputi :
    - a. Tugas dan Kewajiban Negara
    - b. Hak dan Kewenangan Negara,
    - c. Tipe dan Bentuk Negara,
    - d. Fungsi dan Prinsip Negara,
    - e. Unsur-Unsur Negara,
    - f. Tujuan Negara, dan
    - g. Tujuan Nasional.

5. Bidang Pemikiran Hakiki, meliputi :
  - a. Etika Administrasi Publik,
  - b. Estetika Administrasi Publik,
  - c. Logika Administrasi Publik,
  - d. Hakekat Administrasi Publik.
6. Bidang ketatalaksanaan, meliputi:
  - a. Administrasi Pembangunan,
  - b. Administrasi Perkantoran,
  - c. Administrasi Kepegawaian,
  - d. Administrasi Kemiliteran,
  - e. Administrasi Kepolisian,
  - f. Administrasi Perpajakan,
  - g. Administrasi Pengadilan,
  - h. Administrasi Perusahaan (Administrasi Penjualan, Periklanan, Pemasaran, Perbankan, Perhotelan,

Adapun fungsinya, dapat dilihat dari tiga fungsi utama yakni<sup>48</sup> :

1. Formulasi/Perumusan Kebijakan,

Sebagai usaha untuk mencapai tujuan masyarakat yang sejahtera, konsistensi formulasi kebijakan sangat dibutuhkan yang mencakup antara :

- a. Waktu/generasi agar tercipta keterpaduan antara perencanaan jangka pendek, menengah, dan panjang,

---

<sup>48</sup> *Ibid.* hlm. 17.

- b. Antar sektor dan wilayah agar tidak terjadi konflik kepentingan antar sektor kegiatan ekonomi, pun dengan konsistensi antara perencanaan di wilayah yang satu dengan yang lainnya pada sektor wilayah,
- c. Antar tingkat pemerintahan agar kebijakan sentralisasi dan atau desentralisasi dapat dilakukan secara efektif, dan
- d. Antar unit pemerintahan.

Fungsi formulasi ini memiliki empat sub fungsi, yakni :

- 1) Analisis Kebijakan,
- 2) Perkiraan Masa Depan untuk Menyusun Langkah-langkah Alternatif,
- 3) Penyusunan Program / Strategi, dan
- 4) Pengambilan Keputusan.

## 2. Pengaturan/Pengendalian Unsur-Unsur Administrasi

Yang perlu dikelola dalam fungsi ini adalah struktur organisasi, keuangan, kepegawaian, dan sarana-sarana lain, tugasnya untuk mendapatkan, menggunakan, mengendalikan keempat elemen administrasi tersebut di atas. Pengaturan ini, tidak lain adalah pengelolaan internal administrasi publik atau dapat juga dikatakan sebagai pengelolaan kapasitas administrasi publik.

## 3. Penggunaan Dinamika Administrasi.

Dinamika ini meliputi kepemimpinan, koordinasi, pengawasan dan komunikasi.

Sedangkan Herbert Simon dalam Pansalong<sup>49</sup> membagi empat prinsip administrasi yang lebih umum yaitu :

---

<sup>49</sup> Harbani Pasalong, *Op. Cit.* hlm. 14.

1. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok
2. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan anggota kelompok dalam suatu hirarki yang pasti
3. Efisiensi administrasi dapat ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil.
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan, untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan tujuan, proses, langganan, tempat.

Teori administrasi menurut William L. Morrow sebagai berikut :

1. Teori Deskriptif

Teori yang menggambarkan apa yang nyata dalam sesuatu organisasi dan memberikan postulat mengenai faktor-faktor yang mendorong orang berperilaku.

2. Teori Persepektif,

Teori yang menggambarkan perubahan-perubahan di dalam arah kebijakan publik, dengan mengeksploitasi keahlian birokrasi. Penekanan teori ini adalah untuk melakukan pembaharuan, melakukan koreksi dan memperbaiki proses pemerintahan.

3. Teori Normatif,

Pada dasarnya teori mempersoalkan peranan birokrasi. Apakah peranan birokrasi dipandang di dalam pengembangan kebijakan dan pembangunan politik, atukah peranan birokrasi dimantapkan, diperluas atau dibatasi.

4. Teori Asumtif,

Teori yang memusatkan perhatiannya pada usahausaha untuk memperbaiki praktik administrasi. Untuk mencapai tujuan ini, teori asumsi berusaha memahami hakikat manusiawi yang terjadi di lingkungan birokratis.

5. Teori Instrumental,

Teori yang bermaksud untuk melakukan konseptualisasi mengenai cara-cara untuk memperbaiki teknik manajemen, sehingga dapat dibuat sasaran kebijakan secara lebih realistis. Teori ini menekankan alat, teknik dan peluang untuk melaksanakan nilai-nilai yang telah ditentukan.