

**BUKU AJAR**  
**TEORI ADMINISTRASI**

**Dr. HARDI WARSONO, MTP**  
**Dr. RETNO SUNU ASTUTI, Msi**  
**Drs. AUFARUL MAROM, MSi**

**DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**2019**



## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Alloh SWT yang karena kuasanya, tim penyusun buku Ajar Teori Administrasi ini Diberikan waktu dan kemampuan untuk menyelesaikan Buku Ajar ini. Buku Ajar ini bersifat mendasar bagi siapapun yang akan belajar dan menelusuri kembali teori-teori yang berkembang dalam Administrasi, khususnya administrasi publik yang terkonsentrasi menjadi dua, yakni : Kebijakan Publik dan Manajemen Publik.

Buku ini merupakan bagian dari sebuah modul Teori Administrasi yang disusun penulis bekerjasama dengan perguruan tinggi lain. Buku ini terbagi dalam 3 (tiga) bagian, yakni : (i) **Pengertian Administrasi Dan Ilmu Administrasi**; (ii) **Perubahan Ilmu Administrasi Negara ke Ilmu Administrasi Publik dan (iii) Inti Ilmu Administrasi Publik.**

Buku ajar ini akan selalu direvisi sesuai perkembangan ilmu dalam ilmu administrasi publik. Oleh karenanya, buku ajar ini selalu dijadikan acuan diskusi pada Departemen Administrasi Publik , pada setiap strata. Dengan demikian setiap bab dan pokok bahasan terbuka untuk selalu mendapatkan pembaharuan.

Akhirnya terimakasih kami sampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan masukan demi perbaikan-perbaikan berkelanjutan.

S e m a r a n g ,

Oktober 2019

Tim Penyusun



# DAFTAR ISI

<b>A. MODUL 1 ILMU ADMINISTRASI DAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA .....</b>	<b>1.1</b>
- PENDAHULUAN .....	
1.1.	
<b>1. PENGERTIAN ADMINISTRASI DAN ILMU ADMINISTRASI .....</b>	<b>1.3</b>
a. Pengertian Administrasi .....	1.3
b. Definisi Administrasi Sebagai Pijakan .....	1.4
c. Administrasi dan Manajemen .....	1.6
d. Ilmu Administrasi .....	1.7
- Administrasi Negara .....	1.8
- Administrasi Niaga .....	1.9
- Administrasi Kemasyarakatan .....	1.9
e. Latihan .....	
1.10	
f. petunjuk Jawaban Latihan .....	
1.10	
g. Rangkuman .....	
1.12	
h. Test Formatif 1 .....	
1.12	
<b>2. Perbedaan Ilmu Administrasi Negara (Publik) Dan Ilmu Administrasi Niaga (Bisnis) .....</b>	<b>1.14</b>
a. Organisasi Publik Dan Organisasi Bisnis .....	1.14
b. Perbedaan Prinsip Administrasi Negara (Publik) Dan Administrasi Niaga (Bisnis) .....	1.16
c. Latihan .....	1.23
d. Petunjuk Jawaban Latihan .....	

	1.23	
e.	Rangkuman .....	
	1.24	
f.	Test Formatif 2 .....	
	1.25	
g.	Kunci Jawaban Tes Formatif .....	
	1.26	
<b>3.</b>	<b>Administrasi Negara Sebagai Disiplin Ilmu .....</b>	
	<b>1.27</b>	
a.	Peran Ilmu Administrasi Negara .....	
	1.27	
b.	Sejarah Perkembangan Ilmu Administrasi Negara .....	
	1.29	
c.	Latihan .....	
	1.31	
d.	Petunjuk Jawaban Latihan .....	
	1.31	
e.	Rangkuman .....	
	1.31.	
f.	Test Formatif 3 .....	
	1.32	
g.	Kunci Jawaban Tes Formatif 3 .....	
	1.38	
h.	Kunci Jawaban Tes Formatif .....	
	1.38	
i.	Daftar Pustaka .....	
	1.39	

**B. MODUL 2 Perubahan Ilmu Administrasi Negara ke Ilmu**

	<b>Administrasi Publik .....</b>	<b>1.1</b>
-	<b>PENDAHULUAN .....</b>	<b>1.1</b>
<b>1.</b>	<b>PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA .....</b>	<b>1.3</b>
a.	Makna Paradigma.....	1.3
b.	Paradigma Dalam Kajian Ilmu Administrasi Negara .....	1.4
c.	Latihan .....	
	1.12	
d.	Petunjuk Jawaban Latihan .....	

	1.12
e. Rangkuman .....	1.12
f. Test Formatif 1 .....	1.15
g. Kunci Jawaban Tes Formatif 1 .....	1.15
<b>2. Perubahan Administrasi Negara menjadi Administrasi Publik .....</b>	<b>1.16</b>
a. Definisi Administrasi Negara .....	1.16
b. Perubahan Administrasi Negara ke arah Administrasi Publik .....	1.16
c. Latihan .....	1.18
d. Petunjuk Jawaban Latihan .....	1.18
e. Rangkuman .....	1.19
f. Tes Formatif 2 .....	1.19
g. Petunjuk Tes Formatif 2 .....	1.19
<b>3. Pengertian Publik dalam Administrasi Publik .....</b>	<b>1.20</b>
a. Lingkup Publik Dalam Administrasi Publik .....	1.20
b. Pengertian Administrasi Publik .....	1.25
c. Sektor Publik Dalam Administrasi Publik .....	1.27
d. Latihan .....	1.27
e. Petunjuk Jawaban Latihan .....	1.27
f. Rangkuman .....	1.27
g. Tes Formatif 3 .....	

	1.27	
h.	Kunci Jawaban Tes Formatif .....	
	1.28	
<b>C.</b>	<b>MODUL 3 Inti Ilmu Administrasi Publik .....</b>	<b>1.1</b>
-	PENDAHULUAN .....	1.1
<b>1.</b>	<b>KEBIJAKAN PUBLIK .....</b>	<b>1.3</b>
a.	Sejarah Singkat Dan Pengertian Kebijakan Publik .....	1.3
b.	Proses Kebijakan Publik .....	1.5
c.	Latihan .....	
	1.16	
d.	Petunjuk Jawaban Latihan .....	
	1.16	
e.	Rangkuman.....	
	1.16	
f.	Test Formatif 1 .....	
	1.17	
<b>2.</b>	<b>MANAJEMEN PUBLIK .....</b>	
	<b>1.18</b>	
a.	Pergeseran Paradigma Studi Manajemen .....	
	1.18	
b.	Teori Organisasi .....	
	1.25	
c.	Latihan .....	
	1.48	
d.	Petunjuk Jawaban Latihan .....	
	1.48	
e.	Rangkuman .....	
	1.48	
f.	Test Formatif 2 .....	
	1.50	
g.	Kunci Jawaban Tes Formatif .....	
	1.51	
h.	Daftar Pustaka .....	
	1.52	







# Ilmu Administrasi dan Ilmu Administrasi Negara

*Hardi Warsono*

Bahan Pembelajaran

# 1

## **PENDAHULUAN**

Pengertian administrasi yang berkembang di masyarakat sangat beragam. Sebagai calon administrator dan ilmuan administrasi, kita wajib tahu administrasi sebagai ilmu dan cabang-cabang yang berkembang.

Administrasi memiliki dua lingkup pemaknaan, yakni administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan ketatausahaan, sedangkan administrasi dalam arti luas mencakup semua kegiatan yang dilakukan melalui kerjasama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan”.

Materi modul 1 ini memberikan pemahaman dasar mengenai ilmu administrasi, khususnya arti administrasi negara (publik), lingkup publik dalam administrasi negara (publik) serta perbedaan antara ilmu administrasi negara (publik) dan ilmu administrasi bisnis.

Secara umum, setelah mempelajari modul I ini, Anda diharapkan mampu menjelaskan konsep-konsep dasar dalam ilmu administrasi. Secara khusus, setelah mempelajari modul ini, Anda diharapkan mampu menjelaskan

- a. Pengertian Administrasi dan Ilmu Administrasi
- b. Perbedaan Administrasi Negara (publik) dan Administrasi Bisnis
- c. Administrasi Negara (publik) Sebagai Disiplin Ilmu

Berdasarkan tujuan tersebut di atas, modul ini terdiri dari 3 (tiga) kegiatan belajar, yaitu

1. Kegiatan belajar 1 membahas tentang pengertian administrasi dan ilmu administrasi
2. Kegiatan belajar 2 membahas tentang perbedaan ilmu administrasi negara (publik) dan ilmu administrasi niaga
3. Kegiatan belajar 3 membahas tentang administrasi negara (publik) sebagai disiplin ilmu

**Selamat belajar!**

# Pengertian Administrasi dan Ilmu Administrasi

Kegiatan Belajar

# 1

## A. Pengertian Administrasi

Berbagai pengertian administrasi terbangun di tengah masyarakat. Dalam berbagai kesempatan urusan surat menyurat dikatakan sebagai urusan administrasi, bahkan dalam pengurusan berbagai surat perijinan, umumnya masyarakat mengartikan administrasi dalam makna kata “biaya administrasi”. Apakah kata administrasi seterbatas pemaknaan tersebut?

### ***Kasus 1 :***

Keraguan menyelimuti seorang kepala sekolah SMA ketika mengikuti awal semester bersekolah lanjut pada program S2 Magister Administrasi Pendidikan. Dalam benaknya beliau selalu berkecamuk pertanyaan : “bagaimana saya seorang kepala sekolah disuruh belajar administrasi. Apakah saya akan dimutasikan menjadi tata usaha?”.Mau bertanya kepada teman sejawat tidaklah mungkin menunjukkan kegalauan hatinya tersebut. Sementara akan bertanya ke mahasiswa lain akan menunjukkan bahwa dirinya terlihat ragu dan kurang serius menjalani tugas belajar. Benarkah keawatiran Kepala Sekolah tersebut akan terjadi? Apa sebenarnya yang akan dipelajarinya dengan mengambil jurusan administrasi?

### **Kasus 2 :**

Seorang pedagang asongan dari luar kota yang karena melihat prospek bisnisnya, berniat akan menetap di sebuah kota provinsi. Mulailah ia bertanya kepada teman-temannya bagaimana cara agar punya kartu tanda penduduk (KTP) di kota tersebut. Dari informasi yang dikumpulkan dia mencatat harus mengurus administrasi kepindahan dari tempat asal di desanya dan melapor ke alamat barunya. Namun dia juga diingatkan teman-temannya agar menyiapkan biaya administrasi baik yang resmi maupun yang di bawah tangan agar urusannya lancar. Semalaman pedagang tadi mencoba memahami apa sih arti administrasi yang dikatakan teman-temannya kemarin?

Dari kedua kasus di atas kita mencoba merunut makna administrasi dalam ilmu administrasi. Pemahaman dan cara pandang sangat mewarnai pemaknaan suatu istilah. Oleh karenanya, di masyarakat ditemui banyak definisi tentang kata administrasi. Untuk dapat memahaminya, kita bisa memulainya dari beberapa definisi dasar tentang kata administrasi tersebut.

## **B. Definisi Administrasi Sebagai Pijakan**

Kata administrasi berasal dari bahasa latin yaitu "*Ad*" dan "*ministrate*" yang artinya pemberian jasa atau bantuan, yang dalam bahasa Inggris disebut "*Administration*" artinya "*To Serve*". Dengan demikian administrasi kemudian dimaknai sebagai upaya melayani dengan sebaik-baiknya. Beberapa definisi berikut memberikan pengertian administrasi secara berbeda. Ada dua kelompok yang mengartikan administrasi dalam cakupan yang berbeda.

### 1). Administrasi dalam Arti Sempit

Dalam pengertian sempit administrasi dikatakan oleh Soewarno Handyaningrat (1988:2), sebagai terjemahan dari bahasa Belanda, sebagai berikut : "Administrasi secara sempit berasal dari kata **Administratie** (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat,

pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan". Dari definisi tersebut dapat disimpulkan administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan sebatas ketatausahaan yang meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan.

## 2). Administrasi dalam Arti Luas

Chandler dan Plano (1988: 3) dalam *"The Public Administration Dictionary"* menepis makna administrasi sebatas kegiatan ketatausahaan dengan mendefinisikannya sebagai proses dimana keputusan dan kebijakan diimplementasikan". Pihak-pihak lainnya juga mengartikan administrasi dalam arti luas. Beberapa definisi administrasi dalam pengertian luas ini dikemukakan antara lain oleh Herbert A. Simon dan Dwight Waldo. Herbert A. Simon (1992) mengartikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan bersama, sementara sebelumnya Dwight Waldo (1971) mengartikan administrasi sebagai suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas tinggi. Pengertian luas di Indonesia juga diberikan oleh Sondang Paian Siagian (2004), yakni mengartikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut The Liang Gie (1980:9) : "Administrasi secara luas adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu". Administrasi mengandung tiga muatan, yakni :

- **pertama** administrasi sebagai seni adalah sebuah **proses** yang hanya diketahui permulaannya saja, sedang akhirnya tidak ada.
- **Kedua**, administrasi mengandung **unsur-unsur tertentu** yakni adanya dua manusia atau lebih, adanya tujuan yang hendak dicapai, adanya tugas atau tugas-tugas yang harus dilaksanakan, adanya peralatan untuk pelaksanaan tugas (termasuk di dalamnya waktu, tempat, materi dan

unsur lainnya).

- **Ketiga**, administrasi sebagai proses kerjasama yang telah ada sejak manusia ada.

Dari beberapa pengertian administrasi dalam arti luas tadi dapat disimpulkan pada dasarnya semua kegiatan yang mengandung unsur-unsur pokok yang sama yaitu adanya kegiatan tertentu, adanya manusia yang melakukan kerjasama serta untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya adalah administrasi.

### C. Administrasi dan Manajemen

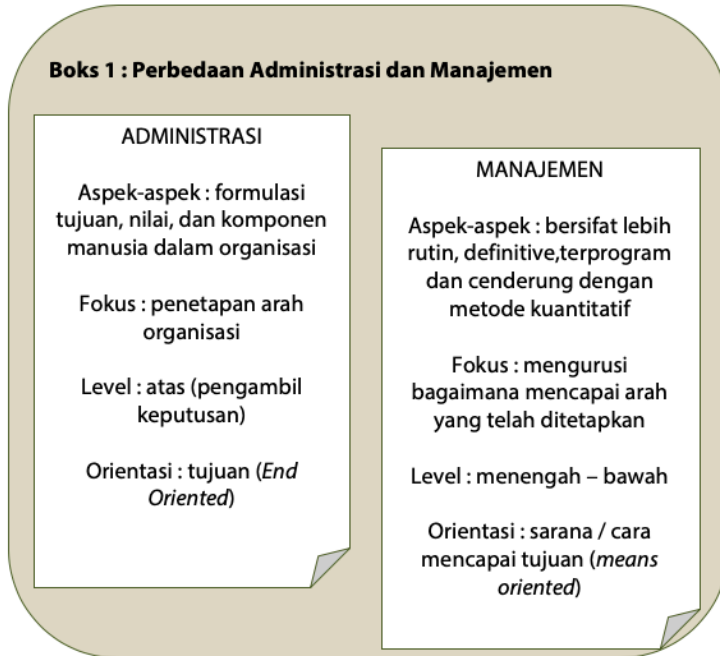
Kata yang dekat dengan administrasi adalah **manajemen**. Bila administrasi dimaknai sebagai cara atau sarana menggerakkan organisasi mencapai tujuan yang diinginkan (Kusdi, 2009; 7), maka terjadi persilangan makna dengan manajemen. Manajemen mengklaim juga hal yang sama, yakni sarana bagi organisasi untuk secara efisien dan efektif bekerja mencapai tujuan.

Salah satu ahli yang peduli dengan persilangan makna administrasi dan manajemen ini adalah Hodgkinson (1978:5) dengan mendefinisikan administrasi sebagai : *"those aspects dealing more with the formulation of purpose, the value-laden issues, and the human component of organizations"*, sedangkan manajemen : *Those aspects which more routine, definitive, programmatic, and susceptible to quantitative methods"*. Secara garis besar, administrasi mencakup aspek-aspek yang lebih banyak berrusan dengan formulasi tujuan, masalah terkait nilai, dan komponen manusia dalam organisasi, sedangkan manajemen terkait aspek-aspek yang lebih rutin, definitive, terprogram dan cenderung menggunakan metode kuantitatif.

Herbert A. Simon (dalam Kusdi, 2009:8) menekan administrasi sebagai **seni** (*art*), sedangkan manajemen lebih bersifat **teknis** (*science*). Cara pembedaan seperti ini hanya dapat dilakukan secara teoritis, sedang dalam praktik pembauran aspek administrasi dan manajemen sudah sangat jamak terjadi. Namun demikian, pembedaan secara teoritis ini tetap sangat penting dilakukan agar domain administrasi dapat disusun dengan tepat.



## Boks 1 : Perbedaan Administrasi dan Manajemen



Dengan pemahaman seperti di atas, administrasi dan manajemen merupakan dua komponen yang saling melengkapi.

### D. Ilmu Administrasi

Administrasi sebagai praktik dan administrasi sebagai ilmu berbeda waktu berkembangnya. Sebagai **praktik**, administrasi sudah ada sejak manusia ada di bumi sebagai tindak administrasi. Sedangkan sebagai **ilmu**, administrasi dikenalkan dan dikembangkan dari negara-negara di Eropa dan Amerika Serikat tempat ilmu tersebut bermula. Sebagai ilmu, administrasi disyaratkan memiliki sejumlah ketentuan keilmuan. Pengetahuan dapat diakui sebagai ilmu kalau pengetahuan

tersebut sudah mempunyai hukum-hukum, teori-teori atau prinsip-prinsip yang berlaku universal. Pendapat itulah yang melatarbelakangi pihak-pihak yang berpendapat bahwa administrasi belumlah kuat kedudukannya sebagai ilmu.

Namun demikian, pejuang-pejuang ilmu yang berusaha menegaskan jati diri administrasi sebagai ilmu terus melakukan dengan upaya inovatif seiring paradigma yang berkembang. Di Indonesia, beberapa ahli sejak awal telah mengklasifikasikan cabang ilmu administrasi. Sondang P. Siagian (1971; 19) membagi ilmu administrasi menjadi tiga cabang, yakni :

- a. Administrasi negara (*public administration*)
- b. Administrasi privat (*private administration*). Berhubung kegiatan administrasi privat sebagian besar dilakukan oleh sektor niaga, maka cabang ilmu ini disebut administrasi bisnis (*business administration*)
- c. *Public business administration* atau *public business corporation*.

Sementara itu, menurut The Liang Gie (1979), sebagai sebuah ilmu administrasi memiliki cabang-cabang yang meliputi :

- 1) Administrasi negara
- 2) Administrasi perusahaan/ bisnis
- 3) Administrasi kemasyarakatan / social

## **1. Administrasi Negara**

Definisi administrasi Negara sangat beragam. Namun demikian, secara pokok Yeremias T. Keban (2004:7) menjelaskan bahwa administrasi negara hakekatnya adalah :

- a. bidang yang terutama berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga terkait dunia yudikatif dan legislatif
- b. bidang yang berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik
- c. bidang yang berkaitan dengan berbagai masalah manusiawi dan usaha kerjasama untuk mengerjakan tugas-tugas pemerintah

- d. bidang yang diarahkan menghasilkan *public goods* dan *services*
- e. sebagai ilmu dan seni, bidang ini memiliki aspek teoritis dan praktis

Dari cakupan tersebut, administrasi negara memiliki karakteristik sebagai kegiatan yang lebih *urgent* dibandingkan kegiatan yang diselenggarakan swasta, memiliki corak monopoli dan setengah monopoli, terikat oleh peraturan hukum, tidak terlalu terikat pada pertimbangan harga pasar dan berlangsung di bawah pengawasan publik, terutama pada negara-negara demokratis. Pertimbangan melakukan misi negara lebih mengemuka dibandingkan pertimbangan keuntungan. Oleh karenanya kegiatan administrasi negara juga dicirikan sebagai kegiatan yang dibiayai APBN/D atau sebagian kekayaan Negara yang disisihkan, dan semua kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan ataupun misi negara.

## 2. **Administrasi Niaga**

Administrasi niaga / bisnis didefinisikan sebagai “keseluruhan kegiatan mulai dari produksi barang dan atau jasa sampai tibanya barang atau jasa tersebut di tangan konsumen” (Siagian, 1983 : 8). Secara umum administrasi niaga juga mencakup kegiatan (i) industry yang menghasilkan barang, dan (ii) industry yang menghasilkan jasa-jasa. Pertimbangan utama sector niaga adalah untung rugi. Kegiatan administrasi niaga sangat ditentukan oleh hukum pasar (permintaan dan penawaran).

## 3. **Administrasi Kemasyarakatan**

Adakalanya kegiatan administrasi tidak dilakukan Negara dan juga bukan kegiatan perniagaan. Kegiatan yang merupakan usaha kerjasama dalam hal kemasyarakatan yang bertujuan memajukan kelompok masyarakat tertentu disebut sebagai administrasi kemasyarakatan. Contoh dari kegiatan administrasi kemasyarakatan ini adalah : serikat buruh, asosiasi profesi, koperasi organisasi social, dan lain sebagainya.

Khusus untuk cabang ilmu administrasi yang ke tiga yakni administrasi

kemasyarakatan ini tidak mengalami perkembangan yang berarti. Administrasi niaga dan negara dalam praktek keseharian sering bersinggungan. Hal ini Nampak dari adanya konsep "*public business administration*". Sementara itu, sebagai ilmu yang multidisiplin, administrasi Negara mengalami perkembangan tidak hanya ke satu arah saja, melainkan menuju ke berbagai arah. Perkembangan ilmu administrasi Negara selanjutnya akan dibahas pada modul 2.

## E. LATIHAN

**Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai pengertian administrasi di atas, kerjakan latihan berikut!**

1. Pembinaan tata ruang kantor, kearsipan, surat menyurat termasuk dalam tindak administrasi. Masuk kategori kegiatan administrasi dalam arti sempit atau luaskan kegiatan-kegiatan tersebut? Jelaskan!
2. Terjadi kerusuhan yang tiba-tiba di kawasan perkotaan. Secara spontan, beberapa orang bersama-sama menjarah toko mengangkat beberapa komputer membaginya. Termasuk dalam tindak administrasikah perbuatan mereka? Jelaskan!
3. Sekawanan penjahat, berkumpul, menentukan tujuan bersama, merencanakan sebuah kejahatan perampokan bank. Termasuk tindak administrasikah kegiatan mereka? Jelaskan!

## F. PETUNJUK JAWABAN LATIHAN

Semua kegiatan yang memenuhi definisi administrasi, yakni "**seluruh kegiatan yang dilakukan melalui kerjasama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan**" termasuk tindak administrasi. Bila salah satu unsur tidak terpenuhi, bukan tindak administrasi. Dengan demikian, semua kegiatan yang tidak memenuhi unsur-unsur tersebut bukan kegiatan administrasi.

## G. RANGKUMAN

Ada banyak ragam pengertian administrasi yang berkembang di masyarakat. Pemahaman dan cara pandang sangat mewarnai pemaknaan suatu istilah. Oleh karenanya, di masyarakat ditemui banyak definisi tentang kata administrasi. Sebagian memaknai administrasi sebagai implikasi negatif dari administrasi (antara lain, munculnya istilah: biaya administrasi). Sebagian benar, sebagian lagi menyempitkan makna administrasi dan sebagian lagi mengkaburkan makna dan merupakan implikasi negatif atas praktik penyelenggaraan administrasi. Kita sebagai ilmunan administrasi hendaknya mengetahui dengan benar pengertian administrasi. Sebagai calon administrator dan ilmunan administrasi, kita wajib tahu administrasi sebagai ilmu dan cabang-cabang yang berkembang.

Administrasi memiliki dua lingkup pemaknaan, yakni administrasi dalam **arti sempit** dan administrasi dalam **arti luas**. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan ketatausahaan, sedangkan administrasi dalam arti luas mencakup semua kegiatan yang dilakukan melalui kerjasama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan”.

Sebagai ilmu yakni ilmu, administrasi memiliki seperangkat pengetahuan, dalil dan hukum tertentu. Sebagai ilmu yang relatif muda, administrasi memiliki cabang antara lain : administrasi Negara, administrasi niaga dan administrasi kemasyarakatan. Dari tiga cabang ilmu administrasi, administrasi Negara (publik) dan administrasi niaga (bisnis) lah yang paling berkembang.

## I. TEST FORMATIF 1

Jawablah pertanyaan dari kasus-kasus di bawah ini!

### **Kasus 1 :**

Karena kedekatan dalam praktek, sering ditemui administrasi negara yang melakukan kegiatan dengan pertimbangan untung rugi seperti perusahaan-perusahaan BUMN/D dan perusahaan-perusahaan swasta yang memiliki kegiatan sosial dengan program CSR (*Corporate Social Responsibility*).

Apa sebenarnya hakekat atau penanda utama administrasi Negara/ publik?

### **Kasus 2 :**

Akhir-akhir ini marak fenomena kegiatan pemerintah kabupaten/ kota di Indonesia yang berlomba-lomba meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan memberikan tarif yang lebih tinggi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Alasan yang dikemukakan adalah pentingnya meningkatkan pendapatan daerah untuk pembangunan.

Apa sebenarnya perbedaan tujuan utama dari kegiatan administrasi negara dan administrasi niaga?

## J. KUNCI JAWABAN TES FORMATIF

- Administrasi negara memiliki karakteristik (penanda) utama sebagai kegiatan yang lebih *urgent* dibandingkan kegiatan yang diselenggarakan swasta, memiliki corak monopoli dan setengah monopoli, terikat oleh peraturan hukum, tidak terlalu terikat pada pertimbangan harga pasar dan terutama pada negara-negara demokratis, dan berlangsung di bawah pengawasan publik. Pertimbangan melakukan misi negara lebih mengemuka dibandingkan pertimbangan keuntungan. Oleh karenanya

kegiatan administrasi negara juga dicirikan sebagai kegiatan yang dibiayai APBN/D atau sebagian kekayaan Negara yang disisihkan, dan semua kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan ataupun misi negara.

- Sedangkan perbedaan tujuan utama dari administrasi niaga dibandingkan dengan administrasi negara adalah :

Administrasi niaga / bisnis adalah “keseluruhan kegiatan mulai dari produksi barang dan atau jasa sampai tibanya barang atau jasa tersebut di tangan konsumen” Secara umum administrasi niaga juga mencakup kegiatan :

- 1) industri yang menghasilkan barang, dan
- 2) industri yang menghasilkan jasa-jasa.
- 3) Pertimbangan utama sector niaga adalah untung rugi.
- 4) Kegiatan administrasi niaga sangat ditentukan oleh hukum pasar (permintaan dan penawaran).





# Perbedaan Ilmu Administrasi Negara (Publik) dan Ilmu Administrasi Niaga (Bisnis)

Kegiatan Belajar

# 2

## A. Organisasi Publik dan Organisasi Bisnis

Untuk kepentingan teoritis maupun praktis, kedua organisasi ini perlu diidentifikasi perbedaan dan persamaannya. Hal ini diperlukan agar secara filosofis dapat ditentukan kedudukan dan tempat masing-masing, sehingga jatidiri jelas, meski ada variasi diantara kedua, esensi arah dan tujuan dapat dipertahankan.

Masing-masing memiliki sifat yang berbeda, meski prinsip dasarnya dan dalil-dalilnya menurut Siagian (1999), boleh dikatakan sama. Perbedaan sifat antara publik dan privat ini membawa perbedaan pada organisasinya. Organisasi publik biasanya disebut dengan birokrasi pemerintah, yang umumnya dicirikan dengan labeling negatif, besar, lamban, korup dan lain sebagainya. Sedangkan organisasi bisnis memiliki karakter focus pada profit dan efisien. Meski demikian antara kedua tipe organisasi ini banyak varian.

Paling tidak ada tiga alasan perlunya mengidentifikasi perbedaan antara keduanya (Kusdi, 2009: 39). **Pertama**, makin beragam jenis organisasi modern, sehingga makin sering terlihat percampuran antara karakter public dan bisnis pada organisasi-organisasi tersebut. Hal ini nampak pada karakter bisnis yang mempengaruhi karakter organisasi public seperti nampak pada konsep Osborn

dan Gabler (1999) dengan *"run government like a bussines"* nya. Sementara pada organisasi bisnis makin tidak bisa mengabaikan etika dan tuntutan untuk tidak memperhatikan kemiskinan di lingkungannya. Konsep CSR (*Corporate Social Responsibility*) merupakan penjabaran dari good corporate governance menunjukkan bahwa organisasi bisnis pun harus ikut melaksanakan tanggungjawab social seperti badan-badan pemerintah. Adopsi ini harus diwaspadai dengan sikap kehatia-hatian. "Bagaimanapun, penerapan gagasan-gagasan bisnis pada organisasi-organisasi public seharusnya dilakukan secara hati-hati agar apapun yang diadopsi dari dunia bisnis tidak melampaui batas-batas kepatutan sebuah organisasi publik"

**Kedua**, banyaknya variasi jenis dalam organisasi publik sendiri. Meskipun secara umum ada dua tipologi organisasi, yakni organisasi publik dan organisasi privat, namun kategorisasi tersebut disadari hanya penyederhanaan. Terdapat banyak varian dalam setiap kelompok, misalnya dalam organisasi publik antara BUMD sangat berbeda karakternya dengan organisasi pemadam kebakaran, meski sama-sama sebagai organisasi publik. Perbedaan ini mendorong para ahli menemukan karakteristik esensial, bahkan sampai tingkatan filosofis, esensi apakah yang menjadi ciri dari sebuah organisasi publik.

**Ketiga**, kepentingan untuk menggambarkan masa depan organisasi publik. Masyarakat sekarang dan masyarakat masa depan tidak selamban perkembangannya dibandingkan dengan masyarakat abad 19 dan 20. Perubahan cepat menuntut organisasi publik yang mampu beradaptasi dengan cepat pula. Hal ini karena organisasi publik hidup dengan lingkungannya. Perbedaan karakteristik organisasi publik dengan organisasi privat menjadi penting untuk menggambarkan masa depan tertentu dari organisasi publik. Apakah pada organisasi publik memang melekat karakter birokratis, lamban, kelebihan pegawai dan lain sebagainya seperti cirri-ciri yang menandai organisasi publik pada abad 19 dan 20. Jika diharapkan tidak, perlu dipikirkan perubahan cirri-ciri organisasi publik tanpa kehilangan orientasi terhadap pelayanan publik yang menjadi mandat utama.

## **B. Perbedaan Prinsip Administrasi Negara (Publik) dan Administrasi Niaga (Bisnis)**

Pengertian publik dan bisnis (*private*) dalam filsafat barat merupakan sesuatu yang sangat penting untuk diperdebatkan. Yang menarik dari perdebatan tersebut, adalah apa yang disebut publik dan privat dapat dibedakan namun tidak dapat dipisahkan. Ketidakterpisahan tersebut seringkali diformulasikan dengan kata "*spheres*" atau "ruang" yg menjadi tempat berlangsungnya suatu peristiwa atau tempat yang menunjukkan tampilan besaran hak dan kewajiban; pengaruh, kekuasaan, dan kewenangan hingga kehubungan antara pelbagai pihak yang komplementer atau dominan.

Kata publik sering disandingkan dengan kata administrasi menjadi administrasi publik. Kata lain yang sering dijumpai adalah administrasi bisnis. Dua kata yakni publik dan bisnis ini yang memberikan pemaknaan domain administrasi yang berbeda.

Perdebatan tentang perbedaan publik & privat dapat ditelaah dari pandangan John Locke tentang liberalisme klasik & pandangan Adam Smith tentang pasar bebas. Menurut John Locke sesuatu yang menjadi *privat property* merupakan hak yang diberikan oleh negara. Hal tersebut karena hanya negaralah yang berhak menentukan sesuatu yg menjadi milik pribadi dan milik umum.

Pandangan sebaliknya dikemukakan Adam Smith. Menurut Adam Smith pada dasarnya setiap individu memiliki *privat property*, malah individu memiliki kebebasan melakukan pertukaran *privat property* nya, apakah itu barang, jasa maupun layanan yang bersumber dari milik pribadinya tanpa kontrol pemerintah.

Sebagai ilmu, administrasi memiliki seperangkat prinsip, rumus, dan dalil yang universal. Hal ini berarti pada tataran konsep dasar antara ilmu administrasi Negara dan ilmu administrasi niaga / bisnis sama. Namun dalam penerapannya, karena memiliki karakter dan lingkungan yang berbeda, antara ilmu administrasi Negara/ publik dan niaga / bisnis menjadi berbeda (Sondang P Siagian (1983: 30). Perbedaan ini terlihat dari tujuan, motif, sifat pelayanan, wilayah yuridiksi, orientasi politik dan cara kerja. Perbedaan ini terangkum dalam tujuh unsur pembeda berikut.

Paling tidak ada tujuh unsur pembeda yang berhasil diidentifikasi untuk lebih memahami perbedaan administrasi negara dan administrasi niaga. Ke tujuh unsur tersebut adalah:

**1) Tujuan**

Ada perbedaan yang jelas antara tujuan organisasi publik dengan organisasi swasta. Organisasi publik pada umumnya bertujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat, tanpa membedakan status dan kedudukannya. Sedangkan organisasi bisnis bertujuan menyediakan barang dan jasa kepada konsumen, yang dibedakan dari kemampuan bayar (*ability to pay*) barang atau jasa sesuai berlakunya hukum pasar. Sementara itu Sondang P. Siagian membedakan tujuan dari kedua jenis organisasi ini sebagai berikut :

**1). Tujuan**

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI NIAGA
Meningkatkan kemakmuran rakyat karena, terlepas dari sistem politik dan perekonomian yang dianut oleh sesuatu Negara, semua Negara modern mengatakan bahwa Negara itu adalah “welfare state”.	Mengusahakan kelangsungan hidup organisasi melalui akumulasi modal, penambahan investasi, diversifikasi produk yang dihasilkan dan keuntungan yang lebih wajar.

## 2) Motif

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI NIAGA
<p>Dalam pelaksanaan proses kegiatannya bermotifkan pemberian service yang seefisien, seekonomis, dan seefektif mungkin kepada warganegara. Pemberian service yang efisien, ekonomis dan merupakan <i>conditio sine qua non</i> administrasi karena tujuan yang hendak dicapai oleh Negara tidak terbatas, sedangkan alat-alat pemuasannya terbatas. Karenanya, input (sumber-sumber) yang dipergunakan harus diusahakan agar supaya sesedikit mungkin dengan menghasilkan output (hasil) yang sebesar mungkin.</p>	<p>Dalam operasinya bermotifkan keuntungan yang wajar atas modal yang telah ditanam karena keuntungan yang wajar itu berarti bahwa : 1). Organisasi niaga itu berhasil memuaskan sebagian kebutuhan langganannya; 2).Berhasil memberikan dividen yang memuaskan kepada kaum pemilik modal yang ditanam di dalam organisas; 3). Memungkinkan reinvestasi modal demi perluasan usaha dan diversifikasikan produk, dan yang terpenting 4). Lebih menjamin kelangsungan hidup organisasi.</p>

#### 4) Sifat Pelayanan

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI NIAGA
<p>aparatur pemerintah – berkewajiban melayani semua warganegara dengan perlakuan yang sama karena warganegara itu di mata hokum berkedudukan sama; dus oleh karenanya harus diberi pula sifat pelayanan yang sama, hal ini sangat penting karena dalam abad modern sekarang ini Pemerintah beserta seluruh personalia aparaturnya adalah abdi daripada masyarakatnya atau rakyatnya.</p>	<p>Dalam pemberian pelayanannya sering membedakan sifat service yang diberikan karena motif untuk mencari keuntungan itu. Biasanya perbedaan pelayanan itu didasarkan atas tingkat daya beli langganan, dus tingkat keuntungan yang diduga akan diperoleh dari langganan itu meskipun dalam dunia perniagaan berlaku aksioma bahwa “langganan itu adalah raja”, raja yang dipandang kecil masih dibedakan dengan raja yang dianggap besar.</p>

#### 6) Wilayah Yuridiksi

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI NIAGA
<p>Mempunyai wilayah kekuasaan yang sama luasnya dengan wilayah kekuasaan Negara</p>	<p>organisasi niaga, tidak mempunyai wilayah kekuasaan. Yang dimiliki hanya wilayah operasi yang luasnya dapat sama atau lebih kecil atau lebih luas dari wilayah kekuasaan Negara.</p>

### 8) Kekuasaan

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI NIAGA
Memperoleh kekuasaannya dari rakyat melalui lembaga perwakilan karena dalam suatu Negara yang demokratis rakyatlah yang merupakan sumber dari semua kekuasaan.	Kalaupun dapat dikatakan mempunyai “kekuasaan”, kekuasaan itu terletak pada besarnya modal, keterampilan (skills) teknis dan managerial yang dimiliki serta kemampuan untuk memanfaatkan hasil-hasil kemajuan di bidang teknologi lebih dahulu dari kompetitornya

### 10) Orientasi Politik

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI NIAGA
Administrasi Negara dan seluruh aparat dan personalianya sebagai abdi dari rakyat berorientasi politik netral. Artinya sebagai alat pelaksanaan kebijakan demi kepentingan rakyat ia tidak memihak dan berdiri di atas semua golongan, aliran, dan lapisan (stratification) yang ada di masyarakat.	Administrasi Niaga menjalankan politik pilihannya secara memihak dan menganut sesuatu aliran yang dianggapnya akan membantu usaha-usahanya dalam mengabdikan kehidupan organisasi. Dengan perkataan lain, aliran politik sesuatu organisasi niaga identik dengan orientasi politik sebagian besar pemilik modal dalam organisasi.

### 12) Cara kerja

ADMINISTRASI NEGARA	ADMINISTRASI NIAGA
---------------------	--------------------

<p>Pada umumnya jalannya proses Administrasi Negara lebih lamban dibandingkan dengan Administrasi Niaga. Kelambanan ini akibat dari approach legalitas yang dipergunakan oleh Administrasi Negara yang sifatnya memang menonjol dibandingkan dengan Administrasi Niaga.</p>	<p>Oleh karena dihadapkan pada kompetisi yang sering sangat berat, maka dalam proses Administrasi Niaga kegiatan-kegiatannya lebih sering didasarkan pada approach programatis daripada legalitas. Sebagai akibat pula dari kompetisi itu, maka sifat inovatif sangat diperlukan oleh Administrasi Niaga karena sifat inovatif itu merupakan cara terpenting untuk memenangkan persaingan, baik persaingan yang bersifat domestik, regional maupun internasional.</p>
---	---

Tujuh unsur tersebut terutama yang diharapkan dapat menjadi pembeda utama antara administrasi negara (publik) dan administrasi niaga (bisnis)

Pemilahan karakter organisasi publik dan organisasi bisnis menjadi dua kutub yang berlawanan, sering dikatakan terlalu menyederhanakan permasalahan. Sementara dalam praktik seringkali dijumpai banyak percampuran karakter. Dalam satu kategori (apakah itu publik ataupun bisnis) sendiri masih ditemukan banyak varian. Meski secara umum jenis organisasi dapat dibedakan dalam dua kelompok besar organisasi publik dan swasta, namun dalam tiap jenis organisasi tersebut mempunyai variasi lagi. Terdapat perbedaan dalam varian tipe dalam organisasi publik. Sorensen yang dikutip oleh Ellianssen dan Kooiman (1993; 225-6) membagi tipe organisasi publik dalam 4 kategori, berdasarkan :

- 1). Tingkat kejelasan (*clarity*) dan keterukuran sasaran yang akan dicapai
- 2). Sejauhmana hubungan sebab akibat dalam proses operasional organisasi dapat diketahui.



Berdasarkan dua criteria tersebut organisasi public dapat dipetakan menjadi 4 kategori sebagai berikut :

**Tabel 1.1. Jenis Organisasi Publik**

		TUJUAN	
		JELAS	TIDAK JELAS
H U B U N G A N KAUSAL	PASTI	<b>TIPE A :</b> Efisiensi Ekonomi (mis : perusahaan negara)	<b>TIPE C :</b> L e g i t i m a s i Kelembagaan
	TIDAK PASTI	<b>TIPE B :</b> Kriteria Judgmental	<b>TIPE D :</b> L e g i t i m a s i Kelembagaan

Sumber : diadaptasi dari Sorensen (1993)

Penjelasan karakteristik Tipe Organisasi Publik dari matrik di atas adalah sebagai berikut :

1. **TIPE A** : adalah organisasi-organisasi publik yang memiliki berbagai tujuan yang terdefinisikan secara jelas serta memiliki hubungan sebab akibat yang diketahui dengan pasti dalam memproduksi *public goods* yang ditugaskan. Tipe ini umumnya merupakan perusahaan-perusahaan milik Negara. Kriteria ekonomis dapat diterapkan untuk menilai kinerja organisasi tipe A ini.

2. **TIPE B** : **adalah** organisasi-organisasi publik yang memiliki tujuan yang akan dicapai cukup jelas, namun hubungan sebab akibat dalam proses operasionalnya tidak diketahui dengan pasti. Contoh dalam kategori ini adalah organisasi publik yang menangani pendidikan. Variable-variabel input yang mempengaruhi proses pendidikan sudah diketahui dengan jelas, namun pengaruh sebab akibat dalam proses belajar mengajar masih dapat diperdebatkan. Untuk jenis organisasi publik seperti ini ukuran kinerja tidak bisa semata-mata dengan ukuran yang bersifat

ekonomis tetapi penilaian kinerjanya melalui pendapat para ahli (*judgmental*).

3. **TIPE C** : adalah organisasi-organisasi publik yang memiliki tujuan yang akan dicapai tidak jelas untuk didefinisikan, namun hubungan sebab akibat dalam proses operasionalnya dapat diketahui dengan pasti. Ketidakjelasan tujuan ini karena banyaknya *stakeholders* yang terlibat. Contoh untuk organisasi publik ini misalnya : rumah sakit pemerintah, jabatan, bea cukai, perpajakan dan sebagainya.

4. **TIPE D** : adalah organisasi-organisasi publik yang baik tujuan yang akan dicapai maupun hubungan sebab akibat dalam proses operasionalnya tidak jelas. Termasuk dalam kategori ini adalah : departemen, kepolisian maupun ketentaraan. Untuk tipe ini tidak dapat dipergunakan ukuran kinerja ekonomis maupun *judgmental*, tetapi legitimasi kelembagaan (*institutional legitimacy*). Makna legitimasi kelembagaan adalah apakah suatu organisasi publik melakukan aktivitas harmonis dengan tujuan dasar masyarakat, atau tidak (Sorensen, 1993 : 227).

Sama dengan varian dalam organisasi publik, banyak variasi tipe organisasi bisnis yang merupakan pengembangan dari kedua tipe organisasi (publik dan bisnis) di atas.

Upaya pembedaan antara administrasi bisnis dan administrasi publik pada intinya untuk mengenali jati diri dari masing-masing keilmuan tersebut. Hal ini diperlukan karena jati diri atau esensi muatan masing-masing ilmu diperlukan untuk penegasan masa depan keilmuan agar tidak terdapat kebingungan dan kerancuan.

### **C. LATIHAN**

**Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakan latihan berikut!**

- 1) Jelaskan alasan perlunya dilakukan upaya pembedaan antara administrasi niaga / bisnis dengan administrasi negara/ publik
- 2) Jelaskan perbedaan antara administrasi bisnis dan administrasi publik!

- 3) Jelaskan kategori jenis organisasi publik!

#### **D. PETUNJUK JAWABAN LATIHAN**

Untuk dapat menjawab dengan benar pertanyaan-pertanyaan pada latihan, Anda harus membaca kembali penjelasan materi pada bidang ini. Penjelasan mendalam yang bersifat teoritis hanya akan Anda dapatkan apabila anda memperhatikan dan terlibat aktif dalam setiap diskusi dengan mahasiswa lainnya. Semakin kaburnya karakter organisasi publik, Semakin banyaknya variasi jenis dalam organisasi publik dan kepentingan untuk menggambarkan masa depan organisasi publik merupakan tiga alasan utama perlunya mengidentifikasi kembali perbedaan antara administrasi negara dan administrasi niaga. Ada tujuh penanda perbedaan antara administrasi negara dan administrasi niaga. Ketujuh perbedaan tersebut adalah : tujuan, motif, sifat pelayanan, wilayah yuridiksi, kekuasaan, orientasi politik dan cara kerja. Sementara itu dalam organisasi publik sebagai wadah kegiatan administrasi negara sendiri terdapat 4 (empat) karegori yakni : tipe A adalah organisasi-organisasi publik yang memiliki tujuan yang akan dicapai cukup jelas, namun hubungan sebab akibat dalam proses operasionalnya tidak diketahui dengan pasti, tipe B adalah organisasi-organisasi publik yang memiliki tujuan yang akan dicapai cukup jelas, namun hubungan sebab akibat dalam proses operasionalnya tidak diketahui dengan pas, tipe C adalah organisasi-organisasi publik yang memiliki tujuan yang akan dicapai tidak jelas untuk didefinisikan, namun hubungan sebab akibat dalam proses operasionalnya dapat diketahui dengan pasti, dan tipe D adalah organisasi-organisasi publik yang baik tujuan yang akan dicapai maupun hubungan sebab akibat dalam proses operasionalnya tidak jelas.

#### **E. RANGKUMAN**

#### **F. TEST FORMATIF 2**

Jawablah pertanyaan di bawah ini!

1. Pemerintah mengeluarkan ketentuan tentang kewajiban

memperkerjakan kaum *diffable* (berkebutuhan khusus) dalam perusahaan-perusahaan swasta.

2. Terjadi peningkatan angka kemiskinan di Indonesia sejak tahun 1998 sehingga Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan *Corporate Social Responsibility* (CSR).

3. Pemerintah melakukan kegiatan bisnis seperti Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan Rumah Sakit. Kedua organisasi tersebut menargetkan keuntungan dari kegiatannya untuk menaikkan pendapatan asli daerah (PAD) nya.

Mana peran organisasi swasta yang mengemban misi negara dan apakah kegiatan bisnis yang dilakukan pemerintah daerah tersebut tidak menyimpang dari karakteristik organisasi publik ?

## **G. KUNCI JAWABAN TES FORMATIF**

Cermati kembali karakteristik utama administrasi negara. Dari pencermatan pada tujuh karakter utama pembeda antara administrasi negara dan administrasi niaga tersebut akan dapat diketahui adanya peran-negara yang mestinya menjadi tanggungjawab administrasi negara dilakukan oleh administrasi niaga.

Kegiatan-kegiatan memperkerjakan kaum *diffable*, melaksanakan CSR bagi organisasi swasta yang “nampak menyimpang” dari karakter utama (mencari keuntungan) tersebut tidak menyalahi ketentuan karena memang ada regulasi bagi organisasi bisnis melaksanakan sebagian misi dari pemerintah. Namun diakui bahwa tugas tersebut bukanlah tugas utama tetapi tugas tambahan sebagai titipan dari misi negara yang harus dilakukan organisasi bisnis sebagai bagian dari kepedulian terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sementara organisasi pemerintah yang melakukan kegiatan yang berimplikasi mendapatkan keuntungan juga dilakukan berdasarkan regulasi, khususnya Undang-undang Pelayanan Publik. Karena dimungkinkan untuk menarik biaya atas pelayanan publik. Keuntungan ini secara tidak langsung juga digunakan untuk membiayai

pelayanan publik pada sektor-sektor lain.

## ADMINISTRASI NEGARA SEBAGAI DISIPLIN ILMU

### A. Peran Ilmu Administrasi Negara

Sebagian besar permasalahan administrasi negara bersumber dari persoalan masyarakat. Administrasi negara adalah suatu sistem yang berusaha menjawab permasalahan masyarakat tersebut. Gerald Caiden (1982) menandakan bahwasanya disiplin administrasi negara pada hakekatnya adalah disiplin yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat (*public business*).

Perkembangan masyarakat akan membawa tuntutan yang selalu berkembang dari masyarakat. Tuntutan-tuntutan tersebut membutuhkan jawaban. Bila jawaban tidak sebanding dengan harapan akan terjadi ketidakpuasan. Hal tersebut karena hakekat kepuasan layanan masyarakat adalah besarnya harapan masyarakat dibandingkan layanan yang diterima dari negara. Dengan demikian, administrasi Negara/ publik haruslah mampu mengurangi jarak antara harapan dan kualitas layanan yang diterima.

Gerald Caiden (1982) menguraikan bahwa sebagian besar persoalan administrasi negara bersumber dari persoalan masyarakat. Ditegaskan lagi bahwa disiplin ilmu administrasi negara pada hakekatnya adalah suatu disiplin ilmu yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen usaha-usaha masyarakat (*public business*). Hal ini berarti meliputi segala sesuatu yang merupakan jawaban atas masalah masyarakat yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif bukan perorangan, melalui intervensi pemerintah di luar intervensi social dan swasta.

Miftah Thoha (2005:1) mengemukakan bahwasanya sebagai ilmu yang multidisiplin, administrasi negara mengalami perkembangan tidak hanya ke satu arah saja, melainkan menuju ke berbagai arah. Sejak tahun 1990, ilmu administrasi negara bergerak dinamis, bahkan tahun 1968, Waldo mencatat bahwa perubahan

yang sedang berlangsung menandakan terjadinya krisis yang menuju pada legitimasi administrasi negara sebagai seni (*an art*), sebagai ilmu pengetahuan (*a body of knowledge*) dan sebagai profesi (*a profesion*). Dari lahirnya, administrasi negara yang memusatkan perhatian lokus dan *boundary* pada *ongoing state*, selalu mengundang perdebatan.

Administrasi negara modern yang kita kenal sekarang dihasilkan oleh perbaikan-perbaikan dari masyarakat feodal yang tumbuh di negara-negara Eropa, serta pengalaman praktik di Amerika Serikat. Bahkan E.N. Gladen menyusun buku yang berjudul "*A history of Public Administration*" terbit tahun 1972 telah menggambarkan peranan pegawai tatausaha, manajer tingkat menengah pada jaman Mesir Kuno (Keban, 2004; 25). Pada saat itu juga telah digambarkan adanya birokrasi yang besar, skandal korupsi dan sifat birokrasi yang berbelit-belit. Pengalaman praktik administrasi dari berbagai negara dari waktu ke waktu membawa kedewasaan administrasi negara sebagai ilmu.

Dengan semakin tumbuh dan berkembangnya masyarakat diperlukan sebuah tim administrator yang kuat dan cakap untuk mengokohkan sistem pemerintahannya. Salah satu contoh dari kebutuhan suatu sistem penataan pemerintahan yang sistematis dapat disebutkan seperti praktik di Prusia dan Austria yang dikenal dengan sistem *kameralisme (camerilism)*. Disebutkan oleh para penulis sejarah perkembangan ilmu administrasi Negara bahwa sistem ini dianggap sebagai awal mulanya administrasi Negara. Kameralisme ditandai dengan efisiensi manajemen yang sentralistis dan paternalistis dengan system ekonomi yang merkantilistik. Diperlukan tenaga-tenaga ahli lulusan perguruan tinggi untuk mendukung system seperti ini. Gejala ini kemudian diikuti juga di Perancis pada sekitar abad 18 bersamaan dengan tumbuhnya usaha-usaha masyarakat yang membutuhkan teknologi dan engineering. Pemerintah Perancis membutuhkan tenaga-tenaga cakap dan professional untuk mengisi jabatan-jabatan di pemerintahan. Diperlukanlah sekolah-sekolah nasional untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Administrasi negara sebagai ilmu secara sensitif harus mampu menanggapi isu-isu pokok dalam masyarakat dan mampu memformulasikan ke dalam rumusan

kebijakan dan juga mampu melaksanakan kebijakan tersebut ke dalam praktik sehari-hari.

## **B. Sejarah Perkembangan Ilmu Administrasi negara**

Pengalaman-pengalaman (pengetahuan) yang tersusun menjadi ilmu dari beberapa belahan dunia banyak manfaatnya bagi suatu negara sebagai perbandingan, agar sebuah negara tidak mengalami sistem dan cara yang kurang baik dan ada kesempatan bagi negara lain meniru bila dirasa cocok. Kumpulan pengetahuan tentang praktek administrasi negara yang disistematisasi dengan kaidah-kaidah tertentu akan menjadi sebuah disiplin ilmu yakni ilmu administrasi negara.

Perjalanan sebuah ilmu pada umumnya mengalami pasang surut. Secara umum perkembangan ilmu administrasi negara dibagi dalam dua bagian. **Bagian pertama** membahas perkembangan ilmu administrasi negara secara umum yang biasa juga dikenal sebagai Administrasi Negara sebelum Wilson atau Administrasi Publik sebelum Wilson (Keban, 2004; 27). **Bagian kedua** mengupas perkembangan paradigma administrasi negara.

### **1) Administrasi Negara Sebelum Wilson**

Dalam praktik, administrasi negara sudah ada sejak jaman dahulu. Administrasi Negara muncul ketika ada masyarakat yang terorganisasi. Dalam catatan sejarah dunia, bangsa Mesir Kuno, China, dan juga Indonesia telah ada praktek system penataan pemerintahan. Sistem penataan tersebutlah yang sampai sekarang dikenal sebagai administrasi negara atau administrasi publik. Meski konsep administrasi negara jarang sekali ditemukan dalam literature kuno, namun Martin (1989:14) mengkaitkan konsep yang berdekatan maknanya yakni filsafat kenegaraan, hukum dan politik. Buku-buku dimaksud memuat pemikiran Confucius, Plato, Aristoteles, Machiavelli, de Montesquieu, Rousseau, Bonnin, Hegel, Vivien dan Mill yang juga menggambarkan adanya disiplin administrasi negara bahkan telah ada perhatian khusus pada pengembangan disiplin tersebut.



## **2) Paradigma Administrasi Negara**

Dalam banyak buku literature yang berkembang di tanah air, paradigma administrasi negara umumnya berisi tentang pergeseran paradigma yang dikemukakan oleh Nicholas Henry (1988) yakni :

- 1) Dikotomi antara politik dengan administrasi negara
- 2) Prinsip-prinsip Administrasi
- 3) Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik
- 4) Administrasi Negara sebagai Ilmu administrasi
- 5) Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara

Penjelasan lebih lanjut dari pergeseran paradigma ini dibahas pada modul selanjutnya.

Administrasi negara/ publik sebagai ilmu mengalami sejarah panjang dan mengalami pasang surut dalam menemukan jati diri. Perdebatan yang banyak menyita energy adalah pertautan administrasi negara / publik dengan ilmu politik. Perkembangan pemikiran dalam ilmu administrasi negara/ publik ini lebih mudah diikuti dengan mencermati 5 (lima) pergeseran paradigmanya.

### **C. LATIHAN**

**Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi administasi Negara sebagai disiplin ilmu di atas, kerjakan latihan berikut!**

1. Jelaskan sejarah perkembangan ilmu administrasi negara / publik!
2. Sebutkan pergeseran paradigma ilmu administrasi negara / publik!

### **D. PETUNJUK JAWABAN LATIHAN**

Untuk dapat menjawab dengan benar pertanyaan-pertanyaan pada latihan, Anda harus membaca kembali penjelasan materi pada bidang ini. Penjelasan

mendalam yang bersifat teoritis hanya akan Anda dapatkan apabila Anda memperhatikan dan terlibat aktif dalam setiap diskusi dengan peserta lainnya.

## E. RANGKUMAN

Disiplin ilmu administrasi negara/publik pada hakekatnya adalah suatu disiplin ilmu yang menanggapi masalah-masalah pelaksanaan persoalan masyarakat (*public affairs*) dan manajemen usaha-usaha masyarakat (*public business*). Hal ini berarti meliputi segala sesuatu yang merupakan jawaban atas masalah masyarakat yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif bukan perorangan, melalui intervensi pemerintah di luar intervensi social dan swasta.

Secara umum perkembangan ilmu adminitrasi negara dibagi dalam dua bagian. **Bagian pertama** membahas perkembangan ilmu administrasi negara secara umum yang biasa juga dikenal sebagai Administrasi Negara atau Administrasi Publik sebelum Wilson. **Bagian kedua** mengupas masa perkembangan paradigma administrasi negara.

F.  
Jaw

KAS



**Jakarta** - Membahas masalah transportasi yang terjadi di Indonesia tidak akan ada habisnya. Seolah-olah masalah transportasi ini tidak ada jalan ke luarnya.

Bagaikan benang yang kusut dan sulit untuk diurai kembali, permasalahan transportasi mulai dari kemacetan, buruknya kondisi angkutan umum, ditambah tidak layakny infrastuktur penunjang transportasi menjadi momok bagi pemerintah dalam menanggulangi masalah transportasi.

Permasalahan-permasalahan inilah yang terus membayangi masyarakat Indonesia. Sebenarnya permasalahan transportasi tidak hanya terjadi di Indonesia tetapi juga selalu terjadi di berbagai negara di dunia. Permasalahan transportasi ini hampir terjadi di kota-kota besar.

Di berbagai kota besar yang ada di Indonesia, masalah transportasi ini sudah sangat parah sehingga masyarakat mengalami banyak kerugian seperti materi, tenaga, dan waktu.

Tak tanggung-tanggung, di Jakarta saja kerugian akibat kemacetan mencapai Rp 46 milyar per tahun. Hal ini disampaikan oleh Dinas Perhubungan DKI Jakarta dalam sebuah seminar di Jakarta, Selasa (15/3/2011).

Kemacetan lalu lintas merupakan hal yang rutin terjadi di kota-kota besar. Jakarta merupakan contoh kota besar di Indonesia yang selalu dirundung kemacetan. Dari pagi sampai malam kemacetan selalu menghantui warga ibukota negara ini.

Kota Jakarta yang sejatinya menjadi pusat percontohan bagi kota-kota lain di Indonesia ternyata memiliki banyak masalah. Transportasi merupakan satu dari sekian banyak masalah yang tidak pernah terselesaikan. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tampaknya tidak bisa mengatasi masalah ini.

Berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah selalu gagal, bahkan kebijakan-kebijakan ini malah menambah kerugian bagi masyarakat. Kemacetan dan kesemrawutan lalu lintas sudah menjadi hal lumrah bagi warga kota Jakarta dan kota-kota besar lainnya di Indonesia.

Kemacetan yang terjadi di berbagai kota besar di Indonesia umumnya disebabkan oleh melesatnya jumlah kendaraan pribadi. Sifat konsumtivisme yang tinggi menyebabkan tingginya jumlah kendaraan bermotor.

Kalau dalam satu rumah bisa memiliki empat buah mobil, berapa mobil yang turun ke jalan bila terdapat ribuan rumah yang ada di sebuah kota? Tentunya ribuan mobil yang akan turun ke jalan dan memenuhi ruas-ruas jalan.

Itu baru mobil, bagaimana dengan sepeda motor? Saat ini masyarakat bisa membeli sepeda motor dengan mudah. Kredit kendaraan motor yang menjamur saat ini menyebabkan masyarakat mudah untuk membeli sebuah sepeda motor.

Umumnya pengguna sepeda motor merupakan masyarakat dengan kelas ekonomi menengah ke bawah. Tetapi, tidak menutup kemungkinan, masyarakat menengah ke atas juga banyak yang menggunakan sepeda motor.

Hingga April 2011, Polda Metro Jaya mencatat jumlah sepeda motor sebanyak 13,5 juta. Angka tersebut tentu saja tidak sebanding dengan jumlah penduduk kota Jakarta yang tercatat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil DKI Jakarta yang hanya 8,5 juta jiwa.

Selain banyaknya jumlah kendaraan, jumlah ruas jalan yang tidak sebanding dengan jumlah kendaraan juga menjadi faktor kemacetan. Jalan-jalan saat ini sudah tidak bisa menampung jumlah kendaraan yang terus bertambah.

Kebijakan tata ruang dengan transportasi sangat erat kaitannya dengan kebijakan transportasi yang dikeluarkan pemerintah. Ruang merupakan kegiatan yang ditempatkan di atas lahan kota, sedangkan transportasi merupakan sistem jaringan yang secara fisik menghubungkan satu ruang kegiatan dengan ruang kegiatan lainnya.

Bila akses transportasi ke suatu ruang kegiatan diperbaiki, ruang kegiatan tersebut akan menjadi lebih menarik dan biasanya menjadi lebih berkembang yang kemudian akan berpengaruh terhadap peningkatan kebutuhan alat transportasi. Kemacetan merupakan bukti nyata gagalnya pembangunan tata ruang sebuah kota.

Apakah sifat konsumtivisme yang tinggi menjadi satu-satunya penyebab meledaknya jumlah kendaraan pribadi? Jawabannya tentu saja tidak.

Buruknya kondisi dan pelayanan jasa angkutan umum di Indonesia juga merupakan faktor yang menyebabkan masyarakat lebih memilih menggunakan kendaraan pribadi ketimbang angkutan umum.

Padahal, di negara maju seperti Jepang, masyarakat di sana lebih memilih menggunakan angkutan umum ketimbang menggunakan kendaraan pribadi. Kondisi ini sangat bertolak belakang dengan yang terjadi di Indonesia terutama di kota-kota besar.

Masyarakat menganggap kondisi fisik angkutan umum sangat tidak manusiawi. Sejatinya angkutan umum merupakan alat transportasi massal yang murah, mudah, cepat, dan nyaman.

Ketika unsur-unsur di atas sudah benar-benar terpenuhi, dipastikan masyarakat akan beralih menggunakan angkutan umum sebagai transportasi sehari-hari. Hal yang diimpikan oleh masyarakat di kota besar.

Mengapa masyarakat sampai saat ini enggan menggunakan angkutan umum, salah satu masalah terpenting adalah masalah kenyamanan dan waktu. Angkutan umum yang ada tidak memberikan pelayanan yang baik dan sering kali menunggu penumpang dengan tidak memperhatikan penumpang yang sudah ada.

Kereta api dan kereta listrik yang jelas-jelas memiliki jalan sendiri, tetap mengalami keterlambatan sehingga merugikan penumpang. Kenyamanan dan keamanan juga menjadi hal yang menghambat masyarakat menggunakan angkutan umum.

Adanya bus Transjakarta yang merupakan solusi yang dikeluarkan Pemprov Jakarta ternyata tidak bisa menjadi pemecahan masalah transportasi di Jakarta. Menggunakan jalur khusus yang diambil dari sebagian ruas jalan yang tersedia, hadirnya bus ini malah menambah biang kemacetan di kota Jakarta.

Menambah armada angkutan umum saja tidak akan menyelesaikan masalah. Seharusnya menambah dan diimbangi dengan memelihara bisa menjadi jalan keluar agar masyarakat nyaman dan menjadikan transportasi publik sebagai pilihan,

Kondisi yang sama juga terjadi pada moda angkutan udara dan angkutan laut. Banyaknya kecelakaan yang terjadi pada kapal-kapal penumpang merupakan bukti nyata bila pemerintah tidak dapat mengatasi buruknya transportasi di Indonesia. Kapal-kapal yang ada saat ini sudah berumur tua sehingga dikategorikan tidak layak jalan. Begitu pula dengan pesawat-pesawat kita.

Kondisi pesawat dan pilot yang tidak profesional merupakan biang permasalahan angkutan udara. Perawatan yang sangat mahal dan membutuhkan dana yang tidak sedikit merupakan kendala yang dihadapi oleh semua moda angkutan mulai dari darat, udara, dan air.

Selain itu, permasalahan yang terus terjadi sampai saat ini adalah tidak

layaknya infrastruktur jalan. Kondisi jalan banyak yang rusak dan berlubang. Kondisi ini dapat merembet ke bidang yang lain seperti bidang ekonomi.

Rusaknya jalan dapat menghambat pendistribusian barang-barang seperti barang kebutuhan pokok, sehingga berujung pada tingginya harga-harga kebutuhan pokok di daerah-daerah. Entah kenapa pemerintah daerah atau pemerintah pusat tidak mengacuhkan masalah kerusakan jalan ini.

Momen Hari Transportasi Nasional yang diperingati setiap tanggal 24 April seharusnya menjadi momentum bagi pemerintah untuk memperbaiki sistem transportasi di Indonesia.

Bila kita melirik negara tetangga kita seperti Singapura, dan Malaysia, dua negara itu terlihat jauh lebih maju ketimbang Indonesia dalam menata sistem transportasi. Apiknya sistem transportasi disana pastilah membuat wisatawan yang datang menganggap bahwa negara tersebut sangat maju.

Indonesia seyogyanya dapat mencontoh penataan sistem transportasi di negara-negara tersebut. Tak usah jauh-jauh melakukan studi banding ke Kolombia hanya untuk mempelajari suksesnya Kolombia dalam menerapkan Bus Rapid Transportation(BRT) atau di Jakarta populer dengan nama bus Transjakarta.

Ujung-ujungnya program ini susah untuk diadopsi di kota Jakarta. Pemerintah seharusnya tidak cuma membangun, tetapi yang terpenting adalah upaya menyadarkan masyarakat untuk beralih ke sistem transportasi massal.

Sejauh ini upaya penataan sistem transportasi yang diterapkan oleh pemerintah hanya bertujuan memecahkan masalah yang timbul sekarang dan berjangka pendek, tanpa integrasi yang sesuai dengan perencanaan kotanya.

Padahal tanpa perbaikan mendasar pada aspek perencanaan sistem transportasi secara menyeluruh, masalah-masalah yang timbul beserta implikasi dampaknya tak akan dapat terpecahkan dengan tuntas.

Akibatnya timbullah banyak permasalahan baru, padahal masalah lama belum terselesaikan. Ibarat benang yang semakin kusut sehingga sulit untuk diurai kembali. Itulah sistem transportasi di Indonesia.

### **Bayu Septianto**

Sumber : <http://news.detik.com/read/2011/05/15/210248/1640274/471/mengurai-benang-kusut-transportasi-di-indonesia>

Soal :

1. Apakah kasus di atas termasuk masalah administrasi negara/publik?

Berikan alasan dari jawaban Anda!

### **G. Kunci Jawaban Tes Formatif 3**

Untuk dapat menjawab dengan benar pertanyaan-pertanyaan pada kasus di atas, Anda harus membaca kembali penjelasan materi pada bidang ini. Penjelasan mendalam yang bersifat teoritis hanya akan anda dapatkan apabila anda memperhatikan dan terlibat aktif dalam setiap diskusi dengan mahasiswa lainnya. Untuk dapat menjawab pertanyaan dalam latihan, Anda harus mendalami penjelasan tentang peran ilmu administrasi negara / publik.

Sesuatu yang merupakan jawaban atas masalah masyarakat yang memerlukan pemecahan-pemecahan kolektif bukan perorangan, melalui intervensi pemerintah di luar intervensi social dan swasta.

### **H. Kunci JAWABAN Tes Formatif**



### **Tes Formatif 1**

Ada perbedaan esensi antara tujuan administrasi negara (publik) dan administrasi niaga (bisnis). Baca kembali penjelasan tentang ilmu administrasi negara (publik) dan ilmu administrasi niaga (bisnis).

### **Tes Formatif 2**

Untuk dapat mencermati secara jernih kasus di atas, diperlukan penguasaan tentang esensi perbedaan antara administrasi bisnis dan administrasi publik.

### **Tes Formatif 3**

Untuk dapat menjawab dengan benar pertanyaan-pertanyaan pada kasus di atas, Anda harus membaca kembali penjelasan materi pada bidang ini. Penjelasan mendalam yang bersifat teoritis hanya akan anda dapatkan apabila anda memperhatikan dan terlibat aktif dalam setiap diskusi dengan mahasiswa lainnya. Untuk dapat menjawab pertanyaan dalam latihan, Anda harus mendalami penjelasan tentang peran ilmu administrasi negara / publik.



















































































































