

MASALAH FOKUS ADMINISTRASI PUBLIK*

Oleh : Ali Mufiz, Y. Warella

ABSTRACT

Public Administration as an academic field is very dynamic, its focus is always transformed according to the development and change of our society. Paradigm changing is being constantly happened from political-administration dichotomy to the new public management, managerialism, market based public administration and good governance. The new Public Administration is not a matter of reform or a minor change in management style, but a change in the role of government and society and the relationship between government and people. A new paradigm of Public administration has been born.

Keywords : *New Public Management, Public Service, Empowerment*

“The field of public administration is being constantly transformed. Traditional assumptions are frequently shattered by contemporary happenings. Now, more than at any other time in human history, public administration is in ferment. The subject matter is exploding in all directions. Communal activities subject to political direction are responding fast in respond to contemporary needs. New type of public organization are being created. New techniques and processes for improving are discovered and adopted. The sheer size of public budgets and public employment continually presents problems. Public laws multiply, as do the individual’s contacts with public administration. Naturally, the academic study tries to keep pace; as it adapts itself to the changing nature of the subject matter, it must experience shifts in emphasis (Caiden, 1982).”

“Public administration as an academic field is the study of the art and science of management applied to the public sector. But it traditionally goes far beyond the concerns of management and incorporates as its subject matter all of the political, social, cultural, and legal environments that affect the running of public institutions. It is inherently cross disciplinary, encompassing so much of other fields-from political science and sociology to business administration and law (Shafritz and Russell, 1997).”

“The late 1980s and early 1990s have witnessed a transformation in the public sectors of advanced countries. The rigid, hierarchical, bureaucratic form of public administration, which has predominated for

most of the twentieth century, is changing to flexible, market based form of public management. This is not simply a matter of reform or a minor change in management style, but a change in the role of government in society and the relationship between government and citizenry. Traditional public administration has been discredited theoretically and practically, and the adoption of new public management means the emergence of a new paradigm in the public sector (Hughes, 1994)."

A. Pendahuluan

Ketiga kutipan di atas mencoba menggambarkan apa yang terjadi dalam bidang studi administrasi publik. Fokusnya berkembang dan berubah mengikuti dinamika perubahan masyarakat. Terdapat pressure yang makin kuat untuk melihat atau merumuskan kembali *subject matter* disiplin administrasi publik. Banyak pakar yang optimis bahwa administrasi publik mampu mengatasi krisis saat ini, tetapi tidak kurang pula mereka yang pesimis dan melihat bahwa bidang studi ini sudah sekarat sehingga administrasi publik tradisional sudah saatnya diganti oleh *the new public management*. Alasannya cukup sederhana bahwa model lama ini sudah tidak dapat berfungsi dengan baik. Mereka menyatakan bahwa fungsi pelayanan publik lebih bersifat manajerial dari administratif; adanya pertumbuhan yang berlebihan dari lingkup maupun skala pemerintahan; adanya keterbatasan dalam sumber-sumber yang dapat dipergunakan oleh pemerintah dan makin besarnya tuntutan masyarakat terhadap pemberdayaan,

keadilan, kuantitas, dan kualitas barang dan jasa, dan sebagainya. *The new public management* ini mulai muncul sekitar awal tahun 90-an pada kebanyakan negara industri maju dengan berbagai nama seperti *managerialism* (Pollitt, 1990), *new public management* (Hood, 1991), *market based public administration* (Lan dan Rosenbloom, 1992) atau *entrepreneurial government* (Osborne dan Gaebler, 1992). Meskipun istilah yang dipergunakan oleh berbagai penulis itu tidak sama, namun mereka mengacu pada fenomena perlunya mengganti birokrasi tradisional dengan model yang baru. Ambil contoh yang sudah familiar bagi kita yaitu 10 program yang dicanangkan oleh Osborne dan Gaebler bagi *entrepreneurial governments*.

*Most entrepreneurial governments promote **competition** between service providers. They **empower** citizens by pushing control out of the bureaucracy, into the community. They measure the performance of their agencies, focusing not on inputs but on **outcomes**. They are driven by their*

*goals – their **missions** - not by their rules and regulations. They redefine their clients as **customers** and offer them choices. They **prevent** problems before they emerge, rather than simply offering services afterward. They put their energies into **earning** money not simply spending it. They **decentralise** authority, embracing participatory management. They prefer **market** mechanisms to bureaucratic mechanisms. And they focus not simply on providing public services, but on **catalysing** all sectors public, private and voluntary into action to solve their community's problem (Hughes, 1994).*

Terjadinya *public maladministration* ini juga diakui oleh suatu Badan Internasional seperti *Office for Economic Cooperation and Development (OECD)* yang dalam laporannya di tahun 1992 menyatakan bahwa “*a shared approach can be identified in most developed countries in which ‘a radical change in the “culture” of public administration is needed if the efficiency and effectiveness of the public sector is to be further approved’. The change in culture is required to change bureaucracies into result-based organizations in which managers are accountable for achieving targets and results*” (Hughes, 1994). Selanjutnya Hughes menyatakan bahwa paradigma manajemen publik ini memunculkan tantangan baru bagi prinsip-prinsip fundamen-

tal administrasi publik. Pertama adalah pandangan bahwa pemerintah harus mengorganisasi diri sesuai prinsip-prinsip *hierarchi* birokrasi ajaran Max Weber, karena asumsi bahwa pentaatan yang sungguh-sungguh pada prinsip-prinsip tersebut akan merupakan satu-satunya cara terbaik untuk mengelola suatu organisasi. Kedua menyangkut idea apabila pemerintah terlibat dalam suatu bidang maka pemerintah akan secara langsung menjadi penyedia barang dan jasa melalui birokrasinya. Ini adalah suatu prosedur operasi yang standard. Ketiga adalah pemisahan antara administrasi dan politik. Administrasi merupakan instrumen untuk implementasi kebijakan, sedangkan masalah *policy* atau strategi adalah merupakan *privileges* dari pemimpin-pemimpin politik. Akhirnya administrasi publik dianggap sebagai salah satu bentuk khusus administrasi dan karena itu memerlukan birokrasi profesional yang dipekerjakan seumur hidup dengan kemampuan bersikap netral terhadap pimpinan politik.

Pendapat-pendapat di atas telah lama ditentang. Pelayanan barang dan jasa pemerintah oleh birokrasi bukan satu-satunya alternatif yang tersedia berbagai bentuk pelayanan kini tersedia bagi masyarakat. Disamping pemerintah sebagai penyedia barang dan jasa, E.S. Savas menyebutkan berbagai bentuk pengaturan yang dapat

dimanfaatkan seperti: *contract, franchise, voucher, grant, government vending, market, intergovernmental agreement, voluntary, and self-service* (Savas, 1987). Dikotomi politik-administrasi telah lama ditinggalkan karena tidak realistis. Sistem manajemen yang dipelopori oleh dunia usaha telah lama diadopsi oleh badan-badan pemerintah. Tuntutan publik terhadap akuntabilitas birokrasi juga makin meningkat, demikian pula sistem kepegawaian seumur hidup dalam birokrasi makin dipertanyakan. Demikian berbagai tantangan yang dihadapi oleh administrasi publik. Bagi kelompok yang pesimis, tantangan ini menimbulkan kekhawatiran dan menyebabkan kehilangan kepercayaan pada kemampuan administrasi untuk mengatasi krisis ini. Benarkah kesimpulan dari Owen Hughes bahwa :

The administrative paradigm is in its terminal stages and will not be revived. Administration, as a system of production, 'may simply not be capable of responding to the new tasks which political authorities may set'. There is a new paradigm of public management which puts forward a totally different relationship between governments, the public service and the public. There have been changes in the public sector, there have been reforms of an

unprecedented kind. For a variety of reasons, the traditional model of public administration has been replaced by a new model of public management.

B. Pembahasan

1. Prospek Administrasi Publik

Dalam perkembangan administrasi publik (AP) telah mengalami beragam peragian intelektual. Pertanyaan-pertanyaan mendasar seperti : Apakah AP dapat merupakan suatu studi independen atautkah selamanya menjadi bagian dari sesuatu yang lain, sesuatu yang lebih partikularistik dengan teori dasar yang lebih mapan? Seandainya AP dapat menjadi bidang studi yang independen apa fokus utamanya? Kesamaan tema apa yang dapat mengikat berbagai spesialisasinya? Garis batas apa yang ditarik disekitarnya untuk memisahkannya dari disiplin-disiplin lain? Atau seperti pertanyaan yang diajukan oleh Caiden ... "*should it exists at all or should it folds up its tents and disappear into the night, leaving behind as few traces as possible? For a discipline that claims to trace its subject matter to the dawn of civilization when human beings first grouped themselves under the institutionalised legitimate joint authority to attain common objectives by pooling their collective talents, this intellectual torment is embarassing*" (Caiden, 1996).

Menurut Caiden hal itu terutama bukan disebabkan karena adanya perubahan perhatian pada fokus AP, tetapi lebih pada *inferiority complex* dari para pendukungnya serta ketidakpastian karena kritik hebat yang terus menerus dilancarkan yang menyangkut *professional performance*-nya maupun kelemahan akademiknya. Dengan evolusi masyarakat global dan kelambanan pengakuan tentang perlunya AP yang bersifat makin global, maka fokus AP terasa kabur dan terkungkung pada pemikiran “negara administrasi” sebagai instrumen dari aspirasi nasional dan birokrasi publik sebagai satu-satunya penyedia semua barang dan jasa pemerintah. Selama bertahun-tahun esensi AP hampir tidak pernah berubah, walaupun berbagai aspek kehidupan masyarakat telah mengalami perubahan besar dengan akselerasi yang terus meningkat. Caiden menunjukkan bahwa kesulitan utama AP bukanlah kehilangan pandangan tentang hutan, karena terlalu berkonsentrasi pada pohon, walaupun pandangan yang sempit juga merupakan *handicap*, tetapi karena AP telah membiarkan sebagian daerah hutan maupun spesies unggulan dari berbagai pepohonan utama dipagari dan beralih pemilikan pada disiplin lain. Ia mencontohkan bidang *public law*, yang telah dicaplok oleh disiplin ilmu hukum. Semua hukum bersifat publik dan seharusnya menjadi

domain dari AP, namun sayang sekali kesempatan itu hilang karena sebelum AP menjadi disiplin tersendiri bidang itu telah menjadi bagian studi ilmu hukum dan karenanya studi AP juga menjadi bagian dari *public law*. Kejadian yang sama juga terjadi pada bidang lain seperti diplomasi (hubungan internasional), studi tentang pemerintahan (ilmu politik), kemiliteran (*military sciences*), dan porsi dibidang *health sciences, criminal justice, police science, social welfare*, serta profesi pelayanan publik lainnya. Yang tersisa sebagian besar merupakan *public policy, public-affairs, citizenship, dan governance*. Akhirnya AP menemukan kembali fokus “kepublikannya” dari semua kegiatan kolektif manusia, *public-nya* AP (Caiden, 1996). Sementara itu AP membiarkan dirinya ditakut-takuti oleh berbagai kelompok antara lain:

a. Mereka yang antipublik *per se* maupun yang anti-AP. Perbedaan kedua kelompok ini adalah, bahwa mereka yang anti-publik *per se* adalah mereka yang sama sekali tidak menghendaki kolektivisme dalam bentuk apa pun, karena merupakan hambatan bagi perkembangan individu. Mereka yang anti-AP adalah mereka yang mengakui perlu adanya otoritas kolektif, intervensi pemerintah, kepentingan bersama, tetapi hanya pada tingkat

minimum termasuk monopoli birokrasi publik dalam penyampaian barang dan jasa publik. Kelompok ini pada masa sekarang telah membentuk *common cause* dalam serangan mereka terhadap *administrative state*, perencanaan publik, birokrasi publik, pengeluaran pemerintah, pajak, perusahaan publik, negara kesejahteraan, serta subsidi publik pada organisasi-organisasi yang menyediakan pelayanan. *In short, they want less public administration*. Mereka lebih menyukai *private administration* (baik karena preferensi, ideologi, maupun karena keyakinan bahwa kinerja publik lebih rendah).

- b. Secara ideologi pun AP tidak dapat menghimpun kekuatan. Ekses kolektivisme seperti terjadi dengan faham komunisme maupun sosialisme tidak banyak membantu. Keduanya tidak dapat mentransformasi manusia menjadi individu yang lebih baik. Eksploitasi kolektif tidak berbeda dengan eksploitasi individu bahkan lebih sulit untuk ditentang. Betapapun baiknya kinerja kolektif, selalu muncul perasaan ketidakberdayaan, ketidakpastian, dan ketidakpekaan bahkan perhambaan tanpa akhir. Terlebih-lebih lagi kolektivitas ini jarang sekali menunjukkan kinerja yang baik

dan seandainya itu ada, selalu tertinggal dibanding dengan harapan yang selalu meningkat.

Secara praktis pun AP tidak dapat menyaingi *private administration* yang tampaknya lebih *adaptive*, fleksibel, lebih cepat, tekun, santun, langsung personal, dan akomodatif. Walaupun sebenarnya *private administration* pun tidak terlepas dari *bureau-pathologies* seperti kurang terbuka, kurang akuntabilitas publik, kurang etis, namun mereka cerdik menyembunyikan kekurangan itu dari publik, dan hanya menonjolkan hal-hal yang baik saja. Dan tampaknya publik telah toleran terhadap kekurangan-kekurangan tersebut dan memberikan penilaian yang lebih *favorable* pada *private administration*. Publik lebih menyadari ***public maladministration***, dan karena AP memberikan terlalu banyak janji yang kenyataannya tidak dapat dipenuhi, publik kecewa. Masalah-masalah seperti kemiskinan, kriminalitas, obat-obatan terlarang, lingkungan hidup, dan hak-hak asasi manusia masih harus terus diperjuangkan. Kecurangan, penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, korupsi, *patronage*, birokrasi yang makin menggembung, kebijakan yang jelek, dan putusan yang keliru masih merupakan hal yang tampak di mata publik. Walaupun memang diakui bahwa tidak semua birokrat jelek,

tapi *image* yang dipercaya oleh publik adalah demikian itu. Pekerjaan rumah bagi AP cukup banyak dan beragam. Tidak mengherankan AP agak “*sem-poyongan*”. AP telah cukup lama diserang tanpa pertolongan dan tak banyak perhatian tercurah pada cerita-cerita suksesnya. AP diserang karena tidak dapat menandingi kinerja privat, juga diserang karena berusaha ke arah itu. Apalagi kecenderungan di negara-negara maju sekarang ... *cut, cut, cut; “Doing more with less”*. Ditambah pula dengan *zero growth, freezing conditions of employment and reducing promotion prospect*, menimbulkan demoralisasi di antara anggota organisasi AP. Mass media juga memberikan andil penting dalam membeberkan kekurangan AP, yang akumulasinya pada makin berkurangnya *self-respect* dari AP, karena siapa yang yang masih ingin berasosiasi dengan kegagalan? Siapa yang tidak ingin meninggalkan kapal yang hampir karam? Makin berkurangnya kesempatan dan dana penelitian, pusat perhatian pada bidang-bidang teknologi dan ilmu-ilmu ‘keras’, pembatasan pada program-program ilmu sosial (termasuk AP) yang dianggap jenuh, kesempatan kerja bagi alumni yang terbatas, dan profesi AP yang tidak jelas, makin melengkapi gambaran buram dari AP. Bahkan dalam kondisi yang ideal pun masih sulit untuk membela

dan melindungi AP sebagai bidang studi yang terpisah. Apakah gambaran buram tersebut membuat kita pesimis? Tentu saja tidak. Sebaliknya, demokratisasi, privatisasi, dan kekuatan-kekuatan perubahan lainnya akan makin mendesak AP untuk mentransformasi sistem yang ‘tercemar’ ini menjadi lebih baik, lebih hidup, dan lebih aspiratif pada kepentingan publik. Dalam edisi bulan Maret/April 1997, *Public Administration Review* (PAR) melalui tulisan Gordon Kingsley : “*Reflecting on Reform and the Scope of Public Administration*” di mana antara lain dinyatakan bahwa : *This is entirely consistent with the history of public administration as a field of inquiry. In many ways public administration is the study of reform. It is a discipline born in the early Progressive and Civic Reform movements. The cannon of issues that are central to the field (i.e., the scope) reflect the efforts of these early reformers to check corrupt political machines through budgets, accounting, rules, merit based personnel practices, bureaucratic structures, and separation of administration from politics through civil service reform. Each succeeding reform movement has left a mark on both the way in which public administration is organized and the scope of issues that public administration researchers examine* (Kingsley, 1997).

Pengamatan Caiden menunjukkan bahwa retorika terhadap AP di negara-negara Barat sudah mulai kehilangan momentumnya. Banyak serangan tersebut yang berdasar pada asumsi apabila *administrative state were cut down in size* maka *entrepreneur* swasta akan segera mengambil alih atau mengisi kekosongan yang timbul. Hal ini memang terjadi pada puncak skala, namun sisanya tidak mengesankan, dan tanpa campur tangan pemerintah dan dukungan dana-dana publik maka harapan itu tidak terwujud. Berkurangnya investasi publik tidak otomatis berarti meningkatnya investasi swasta. Berkurangnya pendapatan dari sektor pajak tidak menstimulasi ekonomi. Berkurangnya barang dan jasa publik hanya memperlebar gap antara si kaya dan si miskin. Sejauh ini privatisasi bersifat marginal karena dalam praktik pemerintah enggan meninggalkan sektor-sektor publik apabila tidak yakin bahwa bidang itu tidak akan menjadi ajang eksploitasi oleh pihak swasta. Juga diragukan apakah swasta mau mengambil bidang-bidang usaha yang kurang memberikan keuntungan bagi mereka. Kesimpulannya adalah :

The case against public administration has already proven to be grossly exaggerated and even suspect. The administrative state may be reduced but only marginally. It is more likely

to be enlarged to stimulate economies, provide employment and increased welfare, strengthen public infrastructures, maintain private employment, enforce basic human rights, and safeguard the environment where resources can be garnered for such tasks (Caiden, 1996).

Namun Caiden juga mengingatkan bahwa *public maladministration* masih banyak terjadi terutama pada negara-negara dunia ketiga. Apakah AP akan berkembang atau surut perannya selalu ada usaha reformasi untuk meningkatkan kinerja sektor publik di seluruh dunia. Ungkapan “*Doing more with less*” terus menggema di mana-mana. Mencapai sesuatu yang lebih dengan input yang berkurang atau tetap mengandung tantangan sekaligus kesempatan bagi AP yang dulu tampaknya kurang mendapatkan perhatian yang patut. Sekarang publik menuntut nilai yang lebih tinggi terhadap rupiah atau dollar yang mereka berikan. Ini berarti harus ada kebijakan publik yang lebih efektif, makin produktifnya investasi publik, dan makin ekonomisnya manajemen publik. Pada saat yang sama publik juga menuntut kontrol yang makin luas, akuntabilitas, dan partisipasi. Targetnya nyata dan jelas yaitu segala jenis penyalahgunaan kekuasaan, pemborosan, kecurangan, kolusi, dan korupsi

dalam segala bentuk dan manifestasinya serta berbagai biopathologi lainnya. Pendek kata masa depan bukan akan dihabiskan untuk menyerang atau mempertahankan AP tetapi pada **reformasi AP**.

2. Krisis Identitas?

Apakah kita perlu mencari dan menemukan pengertian yang *valid* dan *universal* dari AP? Menurut Harold Stein situasi administrasi begitu unik, dan secara *inherent* tidak teratur sehingga, "*public administration is a field in which everyman is his own codifier and categorizer, and the categories adopted must be looked on as relatively evanescent*" (Stein, 1952). Demikian juga Frederck Mosher menyatakan bahwa definisi apa pun: "*Would be either so encompassing as to call forth the wrath or ridicule of others, or so limiting as to stultify its own disciples... It is more an area of interest than a discipline, more a focus than a separate science*" (Mosher, 1956).

Sebaliknya Martin Landau percaya bahwa disiplin administrasi memang ada dan sangat penting bahwa : "*to locate its center and clarify its principal points of reference*". Kecuali jika berhasil menyusun suatu kategori, studi tentang AP akan menjadi sesuatu yang penuh kekacauan, dan karena AP melalaikan usaha ini maka "*the profession does not exhibit*

continuity in research, a rigorous methodology, or paradigms, theorems and theoretical systems. (Landau, 1962). Ia menolak usaha-usaha yang mencoba memberikan basis disiplin ini pada institusi yang konkret, *public policy*, dan pemerintah. Ia lebih memusatkan AP pada pengambilan keputusan. Di sini tampak pandangannya yang sama dengan Herbert Simon maupun Dwight Waldo yang melihat AP sebagai suatu tipe kerja sama rasional manusia yang diperhitungkan untuk merealisasikan tujuan tertentu, dan dalam hal ini adalah realisasi maksimum dari tujuan-tujuan publik yang memberikan "*special public quality*" pada fungsi pemerintah (Simon, 1947 dan Waldo, 1953). Sebelum tercapainya suatu konsensus di antara para ahli mengenai '*boundaries*' dan '*a central core*' Waldo mengingatkan bahwa AP tetap akan menjadi '*a subject matter in search of a discipline and suffer an identity crises, having enormously expanded its periphery without retaining, or creating a unifying center*' (Waldo, 1955). Solusi sementara yang dikemukakan beliau adalah bahwa AP seharusnya menjadi suatu profesi atau suatu koleksi dari berbagai profesi yang terkait seperti halnya *medicine* yang tidak dipimpin oleh suatu teori tunggal tetapi mengambil dari berbagai *medical sciences*. Jadi sebagai fakultas kedokteran yang

melatih para dokter untuk mempergunakan berbagai disiplin, demikian juga AP yang mengumpulkan pengetahuan dari berbagai disiplin mempersiapkan para praktisi untuk karier mereka dalam pelayanan publik. Namun hal ini tidak disepakati oleh pakar-pakar muda yang berkonferensi di balai sidang Minnowbrook pada Universitas Chicago pada tahun 1968. Menurut mereka pandangan keprofesionalan tentang disiplin AP akan membuatnya gersang dan sebagian besar tidak relevan, yang hanya didasarkan pada *'past problems or instant responses to present establishment problem definitions'*. Ini berarti langkah mundur karena akan hilangnya *'concern with social progress to an apolitical value free pseudo scientism which rationalizes the bureaucratic state and administrative rule in the service of existing power elites'*. Apa yang diperlukan adalah semangat reformasi, suatu suntikan nilai-nilai politik *progresive* atas nama korban-korban dari negara birokrasi, pembentukan kembali instrumen-instrumen administrasi agar berkurang kadar birokralitasnya, kadar otoritasnya, meningkatnya kadar kemanusiaan sehingga bermanfaat bukan saja bagi mereka yang terlibat di dalamnya tetapi juga mereka yang berhubungan dengannya (Savage, 1974).

Hal senada juga diungkapkan oleh Vincent Ostrom yang percaya

bahwa disiplin AP harus direformasi apabila ia akan memperoleh kembali kepercayaannya dan mengatasi krisis intelektualnya. Ia bahkan menyarankan bahwa teori birokrasi sebagai konsep sentral AP seharusnya diganti dengan teori *public goods* yang biasa dipergunakan oleh para ekonom.

Public agencies are not viewed simply as bureaucratic units which perform those services which someone at the top instructs them to perform. Rather, public agencies are viewed as means for allocating decision-making capabilities in order to provide public goods and services responsive to the preferences of individuals in different social contexts (Ostrom, 1973).

AP seharusnya berfokus pada *output* dari *public agencies*, pengaturan pengambilan keputusan maupun struktur yang beragam yang akan menentukan *output* tersebut, keadaan alami dari pilihan publik (*public choice*) dalam memutus pilihan pada alternatif pengaturan tertentu, dan kondisi dimana pilihan publik dilaksanakan. Untuk pelaksanaan pilihan publik yang tepat, administrasi birokratis seharusnya diganti oleh administrasi yang demokratis. Sejak pertengahan tahun 70-an terdapat dua kubu yang mempunyai pandangan berbeda mengenai

fokus AP. Kubu pertama dipelopori oleh Martin Landau dan Vincent Ostrom yang melihat AP sebagai bidang khas atau sebagai suatu disiplin dalam lingkup ilmu-ilmu sosial dengan memiliki *core interest* dan batas-batas tertentu meskipun mungkin tidak jelas dan tumpang tindih dengan disiplin lain dan kubu kedua yang dipelopori oleh tokoh-tokoh seperti Dwight Waldo dan George Frederickson yang melihat AP sebagai bidang yang bersifat interdisipliner, yang mengambil konsep, teori, metode maupun hasil-hasil penelitian dari berbagai disiplin yang relevan yang diperlukan untuk mempersiapkan individu bagi pelayanan publik, atau untuk memahami masalah-masalah publik atau untuk memperbaiki administrasi pemerintahan dan kinerja sektor publik. Kelompok pertama percaya bahwa perlu dikembangkan teori dan metode untuk memajukan secara sistematis suatu kumpulan pengetahuan yang teridentifikasi tentang AP, sedangkan kelompok kedua percaya bahwa AP begitu kaya dengan tema dan perspektif sehingga mungkin tidak diperlukan suatu teori tunggal tentang AP. Tak mungkin ada teori tunggal yang dapat memahami semua kegiatannya.

Public administration is not a social science or a discipline but is an application of social science (and other science) to public problems. It is subject matter, a

profession, and a field. Public administration bridges the disciplines and applies them to public problems (Frederickson, 1976)

Kedua kubu sepakat bahwa mereka berfokus pada *res publica (the public domain)*, pada arena publik, masalah publik, tujuan bersama/kolektif, dan *societal objectives*. Kedua kubu juga sepakat bahwa fokus demikian itu memerlukan studi dan pemikiran yang independen (Caiden, 1982).

3. Harapan pada Administrasi Publik

Banyak harapan yang diletakkan di pundak AP, namun sering pula AP tidak sepenuhnya dapat memenuhi harapan tersebut dan membuat publik kecewa. Suatu agenda yang dikeluarkan oleh *OECD* di tahun 1990 menyatakan beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian yang seksama.

Perlu pemahaman yang lebih baik tentang berbagai pengaturan untuk memberikan pelayanan pada publik. Apakah dalam bentuk publik, *private*, atau campuran, dan bagaimana ketiga kegiatan itu berinteraksi. Ada cara yang lebih baik untuk mengukur *performance* dan jaminan kontrol serta akuntabilitas, memperbaiki manajemen, dan pengembangan sumber daya fisik maupun manusia di sektor publik, adaptasi proses pengam-

bilan keputusan pemerintah, kualitas informasi yang lebih baik, sehingga sektor publik dapat saling belajar, bertukar pengalaman dan membandingkan *performance*, serta meningkatkan kapasitas pemerintah, untuk menuntun proses evolusi sektor publik dan menyelaraskan usaha-usaha dari manajemen sentral.

Terdapat beberapa karakteristik yang mungkin mendasari pelayanan publik di masa depan. Di antaranya adalah :

- a. Makin besarnya orientasi pasar dalam pelayanan publik dengan perhatian pada batas-batas yang jelas antara sektor publik dan privat demikian pula peningkatan hubungan antar sektor tersebut;
- b. AP di masa depan akan bersifat lebih fleksibel baik dalam bidang organisasi, penyusunan staf dan keuangan, serta tugas penting administrator adalah melakukan berbagai eksperimen termasuk mengenai struktur untuk mencapai hasil yang lebih baik;
- c. Politisasi tampaknya akan makin meningkat, karena AP memang merupakan bagian dari proses politik. Administrator publik akan terlibat dalam politik, meskipun tidak berarti partai politik, tetapi suatu kesadaran bahwa apa yang mereka lakukan adalah bagian dari proses politik;
- d. AP makin lebih bersifat *participative administration*. Pemerin-

tah akan makin terbuka. Kelompok maupun individu akan lebih dilibatkan dalam berbagai keputusan yang menyangkut kehidupan mereka;

- e. AP akan makin kompeten, karena bervariasinya metode dan analisis manajemen, di samping prosedur rekrutmen, promosi dan kompensasi yang makin baik serta penggunaan teknologi baru. Sumber daya manusia yang bergabung dalam AP juga kualitasnya akan semakin baik.

Setiap negara mempunyai kebutuhan, sumber-sumber, kemampuan, dan prioritas yang berbeda sehingga terserah pada masing-masing negara tersebut untuk memutuskan berapa besar atau berapa banyak sumber-sumber yang akan dihabiskan untuk barang dan jasa publik dan kegiatan-kegiatan mana yang harus dilaksanakan oleh AP. Bahkan apabila suatu negara memutuskan untuk berbuat lebih banyak dengan AP-nya, mungkin ia tidak memiliki sumber-sumber atau kemampuan untuk melaksanakan hal tersebut. Barangkali lebih baik membagi-bagi kegiatan tersebut pada pihak ketiga dan berkonsentrasi pada hal-hal yang sangat esensial bagi kepentingan publik. Tentu saja ada kegiatan-kegiatan yang hanya dapat dilakukan oleh AP seperti : *law making, criminal adjudication, the*

conduct of foreign relations, the control of armed services, taxation, nuclear technology, hazardous wastes, national parks, and monuments, public archives, and so forth (Caiden, 1996).

Yang juga perlu mendapatkan perhatian adalah mengatasi *public maladministration* dan mengurangi *pathology* birokrasi. Namun hal tersebut tidak otomatis meningkatkan *performance* AP. Hal lain yang juga penting adalah bagaimana AP dapat berbuat lebih banyak atau lebih baik, bila diserang oleh kritik-kritik yang bias dan tidak adil, tidak tersedianya sumber-sumber yang cukup untuk melakukan hal-hal yang masuk akal, sementara kehilangan staf yang kompeten dan berpengalaman tanpa prospek untuk memperoleh pengganti yang sama. Memang ada hal-hal umum yang dapat dipakai untuk meningkatkan kinerja umum dari AP di samping faktor-faktor seperti kepemimpinan publik yang lebih baik, perbaikan sistem pembuatan kebijakan publik, revisi undang-undang, dan peraturan, modernisasi institusi, tersedianya sumber-sumber tambahan, adanya staf yang lebih kompeten, pelatihan yang lebih baik, produktivitas yang meningkat, dan desentralisasi. Hal-hal umum yang juga harus mendapatkan perhatian adalah : masalah debirokratisasi, akuntabilitas publik, etika publik (AP), penanganan keluhan, partisipasi

publik, peningkatan status karier, dan memperluas *research* AP.

Globalisasi juga ikut mempengaruhi AP. Terminologi seperti *Spaceship Earth* dan *Global Village* telah menjadi kenyataan dan sudah saatnya semua negara berpikir dalam terminologi itu. Berbagai disiplin lain telah mengantisipasi hal tersebut, sayangnya AP terlalu berkuat pada negara bangsa dan kemajuan nasional. Pada dasarnya fokus AP terbatas pada sistem administrasi negara dan budaya tertentu. Jarang sekali pendekatan studi kebijakan publik atau spesialisasi AP lainnya dipandang dari perspektif global. Mata kuliah Administrasi atau Organisasi Internasional sudah lama lenyap dari silabus AP, sedangkan Administrasi Negara Perbandingan yang begitu gegap gempita di tahun 60-an sekarang sudah berada di pinggiran. Bila studi AP dapat menangkap realitas sekarang, maka horizon harus diperluas, perspektifnya diperbesar. Caiden menyebutkan bahwa : *"It has to invent global definitions and parameters. It has to invent global scheme and inventories for universal analysis....It has to universalise performance measures and criteria for evaluating comparative performance of administrative systems.... It has to graduate from parochialism to a universal discipline capable of advancing on both academic and*

professional fronts using all its evidence" (Caiden, 1996).

Masa depan AP dan nasib dari pelayanan publik ada dan selalu berada untuk sebagian besar pada para profesional dan akademisi terutama bila mereka dapat mempergunakan kesempatan yang diberikan oleh perubahan cepat kondisi global.

C. Penutup

Hal penting mengenai fokus AP telah diuraikan di atas. Yang masih harus menjadi bahan pembicaraan adalah bagaimana bekal yang akan kita berikan pada mereka yang telah memilih AP sebagai bidang studi dan kariernya di masa depan? Haruskah mereka berkuat pada suatu sistem AP tertentu saja, ataukah mereka juga perlu disadarkan bahwa sistem tersebut harus selalu beradaptasi dengan lingkungan yang selalu berubah? Mereka harus memandang diri mereka sebagai agen pembaharu dan selalu bersikap proaktif dan tidak semata-mata reaktif, dan kelak sebagai anggota *civil service* diharapkan berani mengambil risiko demi klien atau karena nilai-nilai moral, mau menggunakan sumber-sumber untuk membantu mereka yang kurang beruntung serta berani menentang pemerintah yang tidak adil. Tujuan utama AP adalah meningkatkan kualitas kehidupan dan karena itu keberadaannya tidak

perlu diragukan. Studi dan penelitian AP perlu terus dikembangkan sehingga manfaat dapat dirasakan oleh seluruh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Caiden, Gerald E. 1982. *Public Administration*. Pacific Palisades California: Palisades Publishers.

Caiden, Gerald. 1996. "The Future of Public Administration" in *Public Administration Under Scrutiny*. Canberra: Centre For Research in Public Sector Management University of Canberra. Australia: Institute of Public Administration.

Fox, Charles J. & Hugh T. Miller. 1995. *Post Modern Public Administration*. London: Sage Publications.

Hughes, Owen E. 1994. *Public Management and Administration*. New York: St. Martin Press.

Kingsley, Gordon. 1997. "Reflecting on Reform and the Scope of Public Administration". *Public Administration Review*. Vol. 57 No. 2 March/April.

Landau, Martin. 1962. "The Concept of Decision-Making in the 'Field' of Public Administration". in S. Mailick and E.H. Van Ness (eds.). *Concepts and Issues in Administrative*

- Behavior*. Englewood Cliffs N.J: Prentice-Hall.
- Lane, Jan-Erik. 1995. *The Public Sector : Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- Mosher, F.C. 1956. "Research in Public Administration", *Public Administration Review*. Vol. 16.
- Newland, Chester A. 1997. "Realism and Public Administration", *Public Administration Review*. Vol. 57 No. 2.
- Ostrom, V. 1973. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: University of Alabama Press.
- Perry, James L., (eds.). 1990. *Handbook of Public Administration*. Oxford: Jossey-Bass Publ.
- Russell, E.W. & Shafritz. 1997. *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Savas, E.S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House Publishers Inc.
- Wamsley G.L. & J.E. Wolf. 1996. *Refounding Democratic Public Administration*. London: Sage Publications.
- White, Jay.D. & Gay B. Adams. 1994. *Research in Public Administration*. London: Sage Publications.
- * Telah disampaikan dalam Simposium Nasional Ilmu Administrasi "Pengembangan Menuju Kemantapan Ilmu Administrasi di Indonesia", Malang. 21-22 Februari 2003. Fakultas Ilmu Administrasi. Universitas Brawijaya.