

AGUS DWIYANTO

TEORI
ADMINISTRASI
PUBLIK DAN
PENERAPANNYA
DI INDONESIA



GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS

PENGANTAR

Buku ini ditulis untuk mengisi kekosongan pustaka Ilmu Administrasi Publik yang membahas kasus-kasus aktual yang terjadi di Indonesia. Pustaka yang ada selama ini cenderung didominasi oleh pustaka yang berasal dari *American Public Administration*. Sebagian dari pustaka tersebut ditulis oleh akademisi dari negara-negara Barat seperti UK (United Kingdom) dan Australia, sehingga mereka juga menggunakan kasus-kasus yang berasal dari negaranya. Akademisi dan peneliti di negara-negara Asia, termasuk Indonesia, umumnya kurang banyak menulis buku teks yang membahas kasus-kasus yang terjadi di lingkungannya. Akibatnya, pustaka administrasi publik yang tersedia lebih banyak membahas konsep dan teori yang membahas kasus-kasus yang terjadi di negara-negara Barat, yang dalam banyak hal sering kali kurang relevan dengan problem yang terjadi di Indonesia.

Terbatasnya ketersediaan buku teks yang membahas kasus-kasus yang terjadi di Indonesia sedikit banyak berpengaruh terhadap proses pengajaran dan pembelajaran di program studi Ilmu Administrasi Publik dan/atau Ilmu Administrasi Negara di Indonesia. Banyak dosen dan staf pengajar yang tanpa mereka sadari lebih banyak mengajarkan *American Public Administration*, bukan Ilmu Administrasi Publik yang relevan untuk menjawab problem yang terjadi di Indonesia. Konsep dan teori administrasi publik yang didiskusikan di kelas lebih banyak berasal dari negara-negara Barat, yang jika tidak dibaca dan dimanfaatkan secara kritis dapat menimbulkan problem baru. Fenomena administrasi publik umumnya terikat dengan ruang dan waktu, yang dipengaruhi oleh budaya, sistem pemerintahan, sistem politik, dan kemajuan sosial ekonomi masyarakatnya. Penggunaan konsep dan teori yang berasal dari negara-negara maju di Barat untuk menjelaskan fenomena administrasi publik di Indonesia, jika tidak

dilakukan secara hati-hati dan kritis dapat menghasilkan pemahaman yang keliru dan bias.

Dengan semangat itulah, buku ini mencoba membahas berbagai isu dan problem yang sekarang dihadapi oleh para akademisi dan praktisi administrasi publik, terutama terkait problem praktikal yang sekarang ini dihadapi oleh pemerintah. Ada banyak problem yang sekarang ini dihadapi oleh pemerintah Indonesia dalam mentransformasi dirinya menjadi pemerintah berkinerja tinggi, di antaranya hubungan antara pejabat politik dengan pejabat karier, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, penerapan birokrasi Weberian yang berlebihan, kualitas regulasi yang buruk, fragmentasi kelembagaan dan kekuasaan, dan kemitraan antara pemerintah dengan swasta. Buku ini dirancang untuk mengembangkan konsep dan teori yang dapat digunakan untuk menjelaskan berbagai problem tersebut di atas. Dengan membahas problem dan isu kontemporer yang sekarang ini dihadapi oleh pemerintah, buku ini diharapkan dapat memberi kontribusi terhadap pengembangan teori administrasi publik kontemporer yang relevan dan mampu memberi kontribusi terhadap penyelesaian masalah bangsa.

Bab 1 membahas dinamika hubungan antara politik dengan administrasi, yang dalam sejarah Ilmu Administrasi Publik tidak pernah surut. Sejak generasi pertama pemikir administrasi publik seperti Wilson, Weber, dan Goodnow sampai dengan generasi sekarang ini, dinamika hubungan antarpolitik dengan administrasi tetap menjadi salah satu isu yang menarik. Waldo, sebagai generasi kedua pemikir administrasi publik, mengatakan bahwa hubungan antara politik dengan administrasi akan tetap menarik untuk didiskusikan karena tarik-menarik di antara keduanya tidak pernah berhenti dan menimbulkan berbagai fenomena baru yang membutuhkan penjelasan. Hal ini menjelaskan mengapa dikotomi politik-administrasi memperoleh penafsiran yang berbeda-beda di kalangan para pemikir dan peneliti administrasi publik. Waldo sendiri, misalnya, memberi interpretasi dikotomi politik-administrasi dengan mencoba melakukan rekonsiliasi antardemokrasi dan birokrasi. Reintegrasi politik dan administrasi dapat dilakukan kalau kita dapat melakukan rekonsiliasi konsep demokrasi dengan birokrasi.

Herbert Simon juga memahami dikotomi politik-administrasi dalam konteks yang berbeda dengan menjelaskan dikotomi nilai-fakta.

Mendiskusikan politik artinya kita membicarakan tentang nilai-nilai, yaitu nilai yang akan diwujudkan dalam proses pengambilan keputusan. Administrator sebagai pelaksana bertugas mentransformasikan nilai-nilai tersebut menjadi realitas. Pertanyaannya, adalah, apakah nilai-nilai yang dialokasikan dalam pengambilan keputusan politik dapat atau perlu dipisahkan dengan faktanya. Tentu sangat sulit membayangkan dikotomi antara nilai dengan fakta tersebut dapat dilakukan. Namun demikian, terlepas dari itu semua, buku ini di samping menjelaskan bahwa dikotomi politik-administrasi tidak mungkin dan tidak pernah terjadi dalam realitas, juga ingin menunjukkan bahwa dinamika hubungan antarpolitik-administrasi tidak akan pernah menghilang dalam sejarah perkembangan Ilmu Administrasi Publik. Dinamika keduanya akan selalu menarik perhatian para peneliti dan akademisi dan karenanya selalu akan labir cara pandang dan perspektif baru dalam memahami dinamika hubungan keduanya.

Buku ini juga menjelaskan tentang etika netralitas dan imparzialità dari administrator. Walaupun gagasan dikotomi politik-administrasi segera memperoleh kritik dan penolakan dari para pemikir generasi kedua seperti Waldo, Simon, dan Appleby, gagasan tersebut sempat melahirkan pemikiran tentang etika netralitas. Etika netralitas mengajarkan bahwa administrator tidak dapat dituntut pertanggungjawaban atas apa yang mereka lakukan karena mereka sekadar menjalankan apa yang telah diputuskan dalam proses politik. Administrator pada dasarnya bersikap netral karena mereka tidak terlibat dalam alokasi nilai. Buku ini membahas klaim tentang netralitas administrator dan membuktikan bahwa administrator pada dasarnya tidak pernah dapat bersikap netral dalam implementasi kebijakan. Administrator menentukan nasib warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik. *“Who get what from public service and how is it”* ditentukan oleh administratornya. Atas dasar itu, administrator mestinya harus bertanggung jawab atas tindakannya dan dampak dari tindakannya. Klaim etika netralitas harus ditolak.

Di samping tentang netralitas, buku ini juga membahas imparzialità. Konsep imparzialità sering rancu penggunaannya dengan netralitas. Kebingungan sering tak terhindarkan ketika keduanya digunakan secara bergantian. Penggunaan kedua konsep tersebut harus dilakukan secara hati-hati karena keduanya memiliki makna dan konteks yang berbeda.

Walaupun administrator tidak pernah netral, mereka harus imparisial. Weber mengatakan bahwa “*public administrators should operate above all impartially*”. Dengan semua kekuatan dan kepentingan politik yang ada, administrator harus imparisial. Akan tetapi, administrator tidak boleh netral ketika dihadapkan pada pilihan-pilihan terkait dengan nilai-nilai publik. Administrator harus berpihak pada nilai-nilai dan kepentingan publik. Administrator harus netral dan imparisial ketika dihadapkan kepentingan politik sempit dan kekuasaan. Politik administrator adalah politik kepublikan, bukan politik kekuasaan. Artinya, terhadap kepentingan kekuasaan administrator harus imparisial, namun ketika dihadapkan pada pilihan antara kepentingan kekuasaan dengan nilai-nilai dan kepentingan publik, administrator harus berpihak pada nilai-nilai dan kepentingan publik.

Bab 2 membahas makna publik, nilai publik, dan kepublikan. Ketiganya menjadi isu yang dibahas secara mendalam dalam buku ini. Dalam beberapa dekade terakhir ini, pustaka administrasi publik banyak diwarnai oleh perdebatan tentang makna publik dalam administrasi publik. Publik dalam administrasi publik sering dikaitkan dengan urusan, kepentingan, dan nilai-nilai publik. Buku ini mendiskusikan makna publik dalam administrasi publik dan implikasinya terhadap pengembangan ilmu dan praktik administrasi publik. Di Amerika Serikat, perdebatan tentang makna publik dalam administrasi publik berkembang terutama pasca penerapan *New Public Management* (NPM). NPM yang mendorong penerapan korporatisasi birokrasi pemerintah telah mendorong terjadinya transformasi birokrasi pemerintah menjadi berbagai bentuk organisasi yang berbeda seperti organisasi campuran, *governance body*, dan berbagai bentuk lainnya yang berbeda dengan sosok birokrasi pemerintah pada umumnya. Transformasi birokrasi ke dalam berbagai bentuk organisasi yang berbeda dengan birokrasi pemerintah menimbulkan pertanyaan apakah mereka layak disebut sebagai birokrasi pemerintah? Apakah mereka masih layak menjadi lokus dari administrasi publik? Sebaliknya, ketika korporasi melakukan kegiatan yang dulunya secara tradisional menjadi fungsi pemerintah, apakah mereka juga menjadi bagian dari fenomena administrasi publik? Apakah mereka juga dapat disebut sebagai institusi publik, walaupun kepemilikannya diluar pemerintah?

Fenomena tersebut menimbulkan pertanyaan tentang makna publik dalam administrasi publik. Apakah publik tersebut diartikan sebagai institusi pemerintah sebagaimana lazimnya sekarang ini? Apakah publik pada administrasi publik tidak seharusnya dikaitkan dengan institusi pemerintah? Jika tidak dikaitkan dengan institusi pemerintah, lantas apa yang dimaksud dengan publik tersebut? Buku ini secara mendalam membahas tentang perlunya publik dalam administrasi publik dipahami secara normatif, tidak lagi didefinisikan secara kelembagaan, yaitu sebagai urusan dan kepentingan publik. Caiden dan Denhardt sejak awal sudah menggugat penggunaan definisi kelembagaan dari konsep publik. Ketika publik dimaknai sebagai urusan dan kepentingan publik maka Ilmu Administrasi Publik tidak perlu lagi khawatir dengan semakin banyak birokrasi pemerintah yang menjelma menjadi berbagai bentuk institusi yang memiliki sosok yang berbeda dengan birokrasi publik. Ilmu Administrasi Publik juga tidak perlu bingung dalam menyikapi semakin banyak organisasi nonpemerintah yang terlibat dalam urusan publik.

Dengan meredefinisi konsep publik dari institusi pemerintah menjadi urusan dan kepentingan publik maka cakupan dari lokus Ilmu Administrasi Publik menjadi lebih luas karena tidak terbatas pada birokrasi pemerintah semata, tetapi semua institusi yang beroperasi di wilayah urusan dan kepentingan publik. Teori administrasi publik mesti harus dapat menjelaskan perilaku dari institusi yang beroperasi dan menjalankan fungsi untuk mengelola urusan dan kepentingan publik terlepas dari kepemilikannya, apakah milik pemerintah atau di luar pemerintah. Bab ini menjelaskan secara mendalam implikasi dari perubahan makna publik pada pengembangan konsep dan teori administrasi publik. Bahkan, implikasi dari perubahan tersebut terhadap praktik administrasi publik juga dibahas dalam bab ini.

Di samping itu, buku ini juga membahas konsep nilai-nilai publik dan kepublikan. Nilai-nilai publik dan kepublikan adalah konsep baru dalam studi administrasi publik. Kedua konsep tersebut muncul, salah satunya, sebagai reaksi dari dinamika yang terjadi dalam studi dan praktik administrasi publik pasca penerapan NPM. Penerapan NPM di negara-negara maju di Barat seperti AS, UK, dan negara-negara anggota OECD memiliki implikasi yang luas. Walaupun gagasan NPM dan Reinventing Government segera menuai banyak kritik dari para pemikir dan praktisi,

penerapannya memiliki implikasi yang luas. Salah satunya seperti yang telah dijelaskan sebelumnya adalah transformasi birokrasi pemerintah menjadi berbagai bentuk institusi baru, yang sosok dan perilakunya berbeda dengan birokrasi pemerintah tradisional. Hal lainnya yang penting adalah bergesernya orientasi dan nilai-nilai yang selama ini melekat dalam institusi publik, atau setidaknya menjadi basis bagi pengembangan institusi publik. Berbeda dengan mekanisme pasar, birokrasi pemerintah dan institusi di sektor publik dibentuk bukan hanya untuk mengurus produksi dan distribusi barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat tetapi untuk mewujudkan nilai-nilai dan kepentingan publik, yang menjadi salah tujuan pembentukan negara dan pemerintah.

Atas dasar itu, banyak pemikir, akademisi, dan praktisi administrasi publik yang kemudian mengembangkan konsep nilai-nilai publik. Walaupun nilai-nilai publik masih menjadi perdebatan, setidaknya para pemikir dan akademisi mulai menyadari pentingnya nilai-nilai publik menjadi acuan dalam pengembangan studi administrasi publik. Presiden NASPAA Mandell dalam *presidential's address*-nya di Kongres NASPAA mengingatkan para pengelola Prodi Administrasi Publik tentang pentingnya menjadi nilai-nilai publik menjadi basis dalam pengembangan studi administrasi publik. Ia mengingatkan bahwa studi administrasi publik harus sudah meninggalkan pemahamannya tentang konsep publik sebagai institusi pemerintah. Ia mengingatkan bahwa hal itu sudah menjadi masa lalu. Ia mendorong agar para peneliti, universitas, dan PT yang tergabung dalam NASPAA untuk melakukan riset tentang nilai-nilai publik dan kepublikan karena masa depan Ilmu Administrasi Publik sangat tergantung pada kemampuan kita dalam memahami apa yang kita sebut selama ini sebagai nilai-nilai publik.

Nilai-nilai publik sering dipahami secara berbeda dan ada banyak kontroversi tentang konsep nilai-nilai publik. Publikasi Moore tentang nilai-nilai publik banyak memberi inspirasi kepada para peneliti dan pemikir untuk mengembangkan konsep nilai publik. Ia mengatakan bahwa nilai-nilai publik adalah hasil dari para manajer di sektor publik, yang sesuai dengan kebutuhan warga diekspresikan melalui proses politik oleh para wakil rakyat dan diproduksi dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas. Para manajer di sektor publik dapat memproduksi nilai-nilai publik. Pemikiran Moore ini yang kemudian mendorong banyak pihak untuk mengembangkan

konsep nilai-nilai publik. Salah satunya adalah Bozeman yang menjelaskan nilai-nilai publik, setidaknya mencakup tiga komponen, yaitu (1) hak-hak dan prerogratif warga terhadap negara dan pemerintah; (2) kewajiban warga terhadap negara, masyarakat, dan sesamanya; dan (3) nilai-nilai yang menjadi dasar dalam pengelolaan pemerintah dan kebijakannya. Banyak riset dilakukan kemudian untuk memperjelas konsep nilai-nilai publik dan indikatornya.

Dalam bab ini, penulis menggunakan konsep nilai-nilai publik untuk mengembangkan konsep kepublikan. Dalam literatur yang ada selama ini, pemahaman tentang kepublikan banyak didominasi oleh perspektif kelembagaan. Definisi yang diberikan oleh Bozeman tentang tingkat kepublikan dari administrasi publik hanya melihat dari seberapa jauh institusi itu dipengaruhi oleh otoritas politik dan ekonomi. Semakin banyak intitusi dipengaruhi oleh otoritas politik maka tingkat kepublikannya menjadi semakin tinggi. Bozeman berpendapat bahwa kepublikan itu satu kontinum, bukan kategorikal sifatnya. Definisi dan pengukuran tingkat kepublikan yang diberikan oleh Bozeman sangat sederhana, cenderung menyederhanakan dan mereduksi konsep kepublikan karena hanya mengukur kepublikan dari sifat institusinya. Ia mengabaikan kemungkinan dan juga pentingnya kepublikan dinilai dari aspek lainnya, yaitu wilayah operasi dari institusi itu sendiri. Atas dasar itu, penulis menjelaskan gagasannya untuk mengembangkan konsep kepublikan dengan mengukurnya dari dua dimensi penting, yaitu kelembagaan dan arena publik.

Arena publik dalam bab ini dijelaskan sebagai satu arena di mana nilai-nilai, kepentingan, dan urusan publik didiskusikan secara terbuka dan disepakati bersama. Arena publik mencakup di dalamnya ruang publik, domain publik, dan nilai-nilai publik. Salah satu ekspresi arena publik itu adalah kesepakatan warga tentang apa yang disebut urusan dan kepentingan publik. Tingkat kepublikan menurut pendapat penulis seharusnya tidak hanya diukur dari tingkat kepublikan dari institusi, sebagaimana digagas oleh Bozeman tetapi juga dari apakah institusi itu beroperasi di arena publik atau arena privat. Institusi yang memiliki tingkat kepublikan tinggi tetapi beroperasi di arena privat maka tingkat kepublikannya dinilai rendah. Sebaliknya, jika secara kelembagaan satu insitusi memiliki tingkat kepublikan yang tinggi dan juga beroperasi dalam arena publik maka kita

dapat menilai bahwa institusi tersebut memiliki tingkat kepublikan yang tinggi. Jadi, tingkat kepublikan dari administrasi publik diukur dari dua dimensi, yaitu kelembagaan dan arena publik.

Bab 2 juga menjelaskan bagaimana nilai-nilai publik digunakan untuk mengembangkan kebijakan dan manajemen publik. Nilai-nilai publik memiliki hubungan sirkuler yang saling memperkuat dengan kebijakan dan manajemen publik. Nilai-nilai publik dapat menjadi akibat dan efek dari kebijakan dan manajemen publik, tetapi pada saat yang sama juga dapat memengaruhi proses kebijakan dan perilaku manajer di sektor publik. Hak-hak warga, kewajiban warga, kesadaran mereka tentang tanggung jawabnya sebagai warga negara, dan nilai-nilai yang menjadi basis dari pengambilan keputusan politik memiliki peran sentral dalam proses kebijakan. Apa yang menjadi tujuan kebijakan, masalah publik, dan pilihan-pilihan dalam proses kebijakan sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai publik. Apakah satu fenomena sosial itu menjadi masalah publik yang harus direspons oleh pemerintah sangat tergantung apakah fenomena tersebut berhubungan atau tidak berhubungan sama sekali dengan ketiga hal tersebut di atas. Jika tidak terkait sama sekali dengan hak-hak warga, dengan ada hubungannya dengan kewajiban warga terhadap negara dan masyarakatnya dan tidak ada kaitannya dengan nilai-nilai yang selama ini menjadi konsensus bersama, fenomena tersebut tentu bukan masalah publik dan negara dan/atau pemerintah tidak perlu meresponsnya. Tidak perlu ada kebijakan dan tindakan manajer publik untuk mengurus fenomena tersebut.

Bab 3 membahas teori birokrasi Weberian dan penerapannya di Indonesia. Sudah banyak kritik diberikan oleh banyak pihak kepada model birokrasi Weberian, tetapi banyak negara termasuk Indonesia masih menerapkan birokrasi Weberian. Jika negara-negara maju di Barat melakukan banyak cara untuk mengubah birokrasi Weberian agar memenuhi kebutuhan, mereka menjawab tantangan global. Di Indonesia, birokrasi Weberian justru mengalami internalisasi yang semakin mendalam. Bahkan, internalisasi birokrasi Weberian tersebut kemudian menjadi problematik ketika bertemu dengan nilai-nilai lain yang bersumber dari warisan pemerintah kolonial dan militerisme yang sempat bercokol dalam birokrasi pemerintah. Akibatnya, muncul banyak patologi birokrasi yang penulis menyebutnya sebagai penyakit birokrasi Weberian Plus. Mengapa

penyakit Weberian Plus? Karena penyakit birokrasi tersebut mengalami komplikasi ketika nilai-nilai Weberian tersebut berinteraksi secara negatif dengan budaya kolonial dan militerisme sehingga muncul penyakit birokrasi yang melembagakan keseragaman, orientasi pada kekuasaan, dan resistansi terhadap perubahan. Bab ini menjelaskan berbagai fenomena tersebut dan contoh-contohnya.

Bab yang sama juga membahas bagaimana penerapan birokrasi Weberian membuat karakter birokrasi di Indonesia menjadi semakin jauh dari nilai-nilai luhur yang dulu fungsional dalam kehidupan warga. Tradisi gotong royong, saling membantu sesamanya, dan tanggung jawab tanggung-renteng yang tumbuh dan fungsional dalam kehidupan masyarakat justru semakin terkikis dalam birokrasi pemerintah karena birokrasi Weberian dibangun berbasis pada nilai-nilai individual dan rasionalitas dalam tradisi dan budaya barat. Pegawai ASN yang dalam kehidupan sehari-hari menjadi warga yang baik, peduli, ramah, dan ringan tangan membantu masyarakatnya, tetapi ketika bekerja di kantornya menjadi sosok yang sebaliknya.

Bab yang sama juga menjelaskan mengapa sosok birokrasi pemerintah memiliki karakter yang berbeda dengan yang ada di negara-negara maju yang mencirikan birokrasi berkelas dunia. Pemerintah di negara-negara maju mengembangkan berbagai inovasi dalam birokrasinya sehingga struktur dan kultur birokrasi berkembang secara dinamik mengikuti dinamika lingkungan, baik eksternal ataupun internalnya. Sementara pemerintah Indonesia cenderung melakukan sebaliknya, dengan melembagakan birokrasi Weberian sebagaimana adanya. Akibatnya, jarak sosok birokrasi pemerintah sekarang ini menjadi semakin jauh dari sosok birokrasi berkelas dunia, sebagaimana yang ada di negara-negara maju. Jika Indonesia ingin mengejar ketertinggalan dari negara-negara maju maka pemberdayaan birokrasi pemerintah menjadi kebutuhan tak terhindarkan. Bab ini mencoba menjelaskan apa saja yang mesti dilakukan oleh pemerintah untuk memberdayakan birokrasi dan pegawai ASN.

Bab 4 buku ini membahas gagasan penulis untuk mengembangkan pemerintah yang terintegrasi. Fragmentasi kekuasaan yang sangat tinggi di birokrasi pemerintah membuat pemerintah mengalami kesulitan untuk memberi *one stop solution* (OSS). Warga yang membutuhkan pelayanan

pemerintah sering harus mendatangi berbagai institusi pemerintah untuk dapat memperoleh satu pelayanan tertentu. Pelayanan publik terkotak-kotak pada satuan birokrasi yang berbeda-beda, yang masing-masing kotak birokrasi memiliki kultur dan nilai-nilai sektoral yang sangat kuat. Akibatnya, pelayanan publik cenderung menjadi parsial dan menuntut warga untuk mengintegrasikan sendiri. Urusan *back-office* menjadi tugas birokrasi menyelesaikannya, bukan menjadi urusan warga. Warga mestinya cukup berhubungan dengan satu instansi pemerintah dan semua urusannya dapat diselesaikan di tempat tersebut. Pemerintah dapat memiliki banyak satuan birokrasi, tetapi ketika berhubungan dengan warganya, pemerintah yang terintegrasi dapat menampilkan dirinya sebagai satu kesatuan sehingga berlaku prinsip “satu pemerintah satu pelayanan”.

Bab yang sama juga menjelaskan konsep dan unsur-unsur dari pemerintah terintegrasi. Menurut penulis, setidaknya ada lima unsur dari pemerintah terintegrasi, yaitu orientasi pada hasil, institusi dan mekanisme koordinasi dan integrasi, manajemen horizontal dan kepemimpinan berbagi, pemerintah terkoneksi, dan struktur multi jalur. Pengembangan pemerintah terintegrasi tentu tidak mudah di tengah-tengah rezim pemerintahan yang terfragmentasi. Kecenderungan pemerintah untuk mengembangkan *single-purpose organization* (SPO) membuat fragmentasi kekuasaan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, menjadi semakin tinggi. Untuk itu, jika pemerintah ingin mengembangkan tata pemerintahan terintegrasi maka penataan kelembagaan, baik di pusat maupun daerah, menjadi kebutuhan tak terhindarkan. Pemerintah perlu mengintegrasikan dan/atau mengonsolidasikan beberapa fungsi yang terkait dan memiliki interdependensi yang tinggi ke dalam satu struktur tertentu. Pembagian fungsi pemerintah yang berlaku selama ini, di mana satu fungsi dikeroyok oleh banyak institusi mesti harus dihentikan dan diganti dengan satu struktur mengelola beberapa fungsi terkait.

Di samping melakukan penataan kelembagaan dan pembagian fungsi, pengembangan pemerintah terintegrasi juga perlu mengubah cara merencanakan dan mengorganisasikan pelaksanaan program dan proyek pemerintah. Sistem perencanaan yang berlaku sekarang menurut pendapat penulis masih berbasis sektor, belum berorientasi pada hasil. Pemerintah Jokowi-JK menerapkan perencanaan berbasis program untuk mengganti apa

yang selama ini sering kali disebut perencanaan berbasis fungsi. Pemerintah menerapkan apa yang disebut sebagai *money follows program*, artinya anggaran akan dialokasikan berbasis program prioritas, tidak lagi berbasis fungsi di mana anggaran K/L dibagi mengikuti struktur kelembagaan K/L. Apa yang dilakukan pemerintah Jokowi-JK tidak mengubah prinsip perencanaan sektoral karena prioritas program ditentukan oleh Bappenas berbasis K/L bukan berbasis pada hasil yang melibatkan banyak K/L untuk mewujudkannya. Mekanisme Tri lateral, di mana Bappenas, K/L, dan Kementerian Keuangan akan menentukan anggaran untuk setiap K/L dan program prioritasnya. Perubahan sistem penganggaran ini tidak mampu menghilangkan mentalitas sektoral yang selama ini menghalangi pengembangan pemerintah terintegrasi, tetapi justru menciptakan problem baru.

Salah satu problem baru yang muncul adalah ketika anggaran K/L dialokasi berbasis prioritas K/L, bukan prioritas hasil yang akan diwujudkan sesuai dengan Nawa Cita maka konsentrasi alokasi anggaran pada prioritas program akan membuat sebagian fungsi dan struktur yang ada di K/L tidak lagi memiliki alokasi anggaran. Ketika satu fungsi dan struktur tertentu dianggap tidak lagi menjadi prioritas dan kebutuhan pemerintah, mestinya fungsi dan struktur yang selama ini mengelola fungsi harus dihapuskan. Jika hal itu dilakukan maka struktur dan fungsi K/L menjadi lebih ramping dan relevan dengan prioritas pemerintah. Akan tetapi, karena restrukturisasi anggaran tidak diikuti dengan restrukturisasi kelembagaan dan fungsi pemerintah maka muncul masalah baru di mana ada struktur dan fungsi di K/L yang menganggur karena tidak memiliki pekerjaan, tetapi pegawai yang ada dalam struktur itu tetap menerima gaji dan fasilitas sebagaimana lazimnya selama ini.

Problem lainnya adalah sistem perencanaan berbasis prioritas program ini menimbulkan mentalitas silo baru pada struktur kelembagaan yang lebih rendah. Problem ego sektoral mengalami transformasi menjadi ego fungsi. Fungsi yang menjalankan program prioritas memperoleh anggaran yang besar, sementara fungsi yang lain kehilangan dan/atau kekurangan anggaran. Mereka yang menduduki jabatan di fungsi-fungsi yang dinilai strategis oleh Bappenas cenderung memperkuat nilai-nilai dan kepentingan yang ada strukturnya dan bahkan mengabaikan misi K/L secara keseluruhan.

Jika redefinisi misi K/L, restrukturisasi kelembagaan, dan redefinisi fungsi pemerintah tidak dilakukan maka ego sektoral yang selama mengakar kuat justru akan menjadi semakin kuat dan buruk karena orientasi mereka tidak lagi pada misi K/L tetapi orientasi menjadi lebih sempit lagi, yaitu orientasi pada fungsi yang cenderung menjadi lebih sempit. Penyakit ego sektoral berubah menjadi penyakit ego fungsi.

Bab ini juga membahas perlunya pemerintah mengembangkan manajemen horizontal dan kepemimpinan berbagi. Pemerintah terintegrasi menuntut pemerintah mengembangkan kapasitas baru, yaitu kapasitas mengelola kegiatan K/L secara terintegrasi. Manajemen pemerintah yang selama ini bersifat hierarkis dan vertikal tidak lagi memadai dan mesti dilengkapi dengan manajemen horizontal. Pengorganisasian berbasis jejaring menjadi kebutuhan ketika beberapa K/L bekerja sama untuk mewujudkan hasil tertentu. Untuk dapat mengelola pengorganisasian berbasis jejaring, pemerintah dan birokrasinya perlu membangun kapasitas baru, terutama dalam mengelola hubungan horizontal yang selama ini jarang dikembangkan dalam birokrasi pemerintah. Pemerintah juga perlu mengembangkan kapasitas mengelola kepemimpinan berbagi. Ketika kolaborasi antar-K/L dalam mewujudkan hasil terjadi maka kepemimpinan berbagi menjadi kebutuhan. Seorang pegawai ASN dapat memiliki “bos” lebih dari satu dan berasal dari K/L lainnya. Sebaliknya, pemimpin K/L dapat berhubungan dan mengoordinasikan kegiatan melibatkan pegawai ASN dari K/L lainnya. Kapasitas baru seperti ini perlu dikembangkan dalam birokrasi pemerintah kalau pemerintah ingin mengembangkan pemerintah terintegrasi.

Bab 5 membahas perlunya pemerintah mengembangkan institusi dan mekanisme pengintegrasian kegiatan pemerintah kabupaten/kota, provinsi, dan pemerintah pusat. Selama ini pemerintah mengalami kesulitan untuk mengintegrasikan kegiatan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Pilihan pemerintah untuk menggunakan gubernur sebagai wakil pemerintah sebagai institusi mediasi dan konsolidasi kegiatan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah terbukti tidak efektif. Ada banyak penyebab yang selama ini membuat gubernur sebagai wakil pemerintah tidak mampu secara efektif menjalankan perannya. Pertama, kerancuan pengaturan antara peran gubernur sebagai wakil pusat dengan peran pemerintah provinsi, termasuk peran gubernur sebagai kepala daerah. Kedua, gubernur sebagai wakil

pusat tidak didukung oleh struktur kelembagaan dan anggaran yang jelas. Pelaksanaan fungsi gubernur sebagai wakil pusat menggunakan lembaga dan anggaran daerah, akibatnya pemerintah provinsi harus mensubsidi pemerintah pusat ketika menjalankan perannya. Ketiga, inkonsistensi pemerintah untuk benar-benar secara serius mengembangkan lembaga mediasi di daerah, apa pun pilihan yang diambilnya. Ketiga hal tersebut dibahas secara mendalam dalam bab ini.

Dalam bab ini penulis membahas pilihan-pilihan yang tersedia bagi pemerintah untuk mengembangkan lembaga mediasi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah kabupaten/kota. Ada empat pilihan yang tersedia bagi pemerintah lembaga mediasi dan sekaligus pelaksana fungsi Binwas pada pemerintah kabupaten/kota. Penulis menganjurkan agar pemerintah memilih pilihan keempat yang menggunakan pemerintah provinsi sebagai lembaga mediasi dan Binwas dengan tetap mempertahankan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah yang terbatas pada fungsi PUM. Dalam pilihan ini, gubernur tetap memiliki *dual functions*, yaitu sebagai wakil pemerintah dan sebagai kepala daerah. Yang membedakannya dengan yang berlaku sekarang adalah kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibatasi hanya untuk menjalankan urusan pemerintahan umum (Pum). Di luar itu semuanya, gubernur berfungsi sebagai kepala daerah, termasuk dalam melaksanakan fungsi Binwas pemerintah kabupaten/kota.

Untuk melaksanakan fungsi Binwas dan fungsi mediasi pemerintah dapat menggunakan mekanisme tugas pebantuan kepada pemerintah provinsi. PP yang selama ini mengatur tugas pebantuan dan dekonsentrasi harus diubah karena PP tersebut membatasi tugas pebantuan hanya untuk kegiatan fisik, sedangkan dekonsentrasi dibatasi untuk kegiatan nonfisik. Pengaturan tugas pebantuan dan dekonsentrasi tersebut bertentangan dengan praktik internasional. Tugas pebantuan di banyak negara juga dapat digunakan untuk kegiatan nonfisik. Dengan memberi tugas pebantuan kepada pemerintah provinsi untuk menjalankan fungsi Binwas maka pemerintah provinsi dapat menggunakan SKPD-nya untuk melaksanakan fungsi Binwas pemerintah kabupaten/kota.

Bab 6 membahas teori dan prinsip pembaruan regulasi. Carut-marut regulasi yang sekarang ini dihadapi oleh pemerintah harus dicarikan

solusi. Selama ini ada kecenderungan pemerintah bersama DPR untuk memproduksi banyak regulasi, seolah-olah jumlah regulasi mengukur kinerja mereka. Atau setidaknya, adanya regulasi menunjukkan kepedulian pemerintah terhadap kebutuhan warganya, sedangkan keberadaan regulasi itu seperti tombak bermata dua, bisa bermanfaat atau sebaliknya merugikan warga. Hal itu tergantung pada banyak hal, utamanya pada kualitas dari regulasi itu sendiri. Regulasi yang baik pada satu sisi dapat menjadi instrumen bagi negara dan/atau pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik, tetapi pada sisi lain regulasi yang buruk justru akan menimbulkan masalah baru yang tidak perlu. Setiap kali pemerintah membuat regulasi artinya pemerintah membuat batasan kepada warganya. Batasan tersebut harus mampu memberi manfaat yang lebih besar daripada kerugiannya. Atas dasar itu maka pembuatan regulasi harus didasarkan pada eviden yang jelas, bukan atas dasar opini semata.

Kecenderungan praktik pembuatan regulasi selama ini yang hanya mengandalkan pada opini para aktor dan berbasis pada kepentingan sempit dan sektoral membuat regulasi yang dibuat cenderung berkualitas buruk dan merugikan kepentingan publik. Tidak mengherankan kalau pemerintah Jokowi-JK membatalkan 3.143 peraturan daerah, baik pada tingkat provinsi maupun pada tingkat kabupaten/kota. Bahkan, pemerintah juga mengeluarkan serangkaian paket deregulasi. Sudah ada sebelas paket deregulasi dan akan ada lebih banyak paket deregulasi yang akan dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatasi kemacetan pertumbuhan ekonomi. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa pemerintah selalu melakukan deregulasi pada saat mengalami kesulitan ekonomi, tetapi terus memproduksi regulasi pada saat situasi normal? Apa yang salah dengan proses pembuatan regulasi selama ini.

Atas dasar itu, dalam bab ini penulis menjelaskan prinsip-prinsip pembuatan regulasi yang baik. Prinsip pembuatan regulasi yang baik telah banyak diterapkan di negara-negara EU dan anggota OECD untuk mengatasi kecenderungan pemerintah membuat regulasi yang berlebihan. Dengan menerapkan prinsip pembuatan regulasi yang baik diharapkan ada keseimbangan yang optimal antara kebutuhan untuk membuat regulasi dengan melakukan deregulasi. Regulasi perlu dibuat jika tanpa regulasi pemerintah tidak dapat bertindak menyelesaikan masalah publik. Akan

tetapi, ketika pemerintah membuat regulasi mestinya tindakan yang dilakukan harus sesuai dengan kebutuhannya. Regulasi juga harus didukung oleh teori kausal yang jelas yang menghubungkan antara tindakan dengan hasil yang diharapkan. Regulasi harus dirumuskan berbasis pada eviden yang kuat dan solid. Dalam hal ini maka pemerintah perlu melakukan *regulatory impact assessment* (RIA).

Dalam bab ini penulis juga mendorong pemerintah untuk mengembangkan sistem pembuatan regulasi yang terintegrasi. Pemerintah dapat memanfaatkan gagasan *whole of government* sebagai salah satu pendekatan dalam pengembangan sistem regulasi yang terintegrasi. Untuk itu, ada beberapa tindakan yang perlu dilakukan oleh pemerintah. Pertama, pemerintah perlu melembagakan *citizen centricity* sebagai prinsip dalam pembuatan regulasi. Artinya, semua regulasi harus dibuat dengan menempatkan kepentingan warga sebagai panglima. Ketika kepentingan sektor atau bahkan kepentingan pemerintah berhadapan dengan kepentingan warga maka kepentingan warga harus diutamakan. Kedua, pemerintah perlu membentuk institusi dan mekanisme yang jelas, terbuka, dan inklusif dalam proses pembuatan dan pembaruan regulasi. Institusi ini harus dilengkapi dengan tanki pemikir yang berfungsi mendokumentasikan eviden yang diperlukan dalam pembuatan regulasi. RIA (*regulatory impact assessment*) harus menjadi salah satu pendekatan yang minimal dilakukan dalam pembuatan regulasi. Ketiga, ada mekanisme yang transparan dan mudah diakses oleh warga dan pemangku kepentingan untuk mengecek dan memastikan bahwa masukan dan kesepakatan dalam konsultasi publik dan dialog dengan pemangku kepentingan benar-benar dijadikan basis untuk memperbaiki draf regulasi yang ada. Dinamika yang terjadi dan perubahan dari satu draf ke draf lainnya dapat dengan mudah diakses oleh warga dan pemangku kepentingan. Keempat, pemerintah secara konsisten menerapkan prinsip pembuatan regulasi yang baik.

Bab 7 menjelaskan pilihan-pilihan yang tersedia bagi pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan. Penerapan NPM dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik selama ini cenderung mendorong birokrasi pemerintah dan sektor publik untuk berkompetisi dengan sektor swasta. Bahkan, mereka juga mendorong kompetisi antarinstansi di sektor publik, seolah-olah kompetisi menjadi satu-satunya cara untuk memperbaiki

efisiensi dan kualitas pelayanan publik. Sebenarnya, ada pilihan pendekatan yang dapat digunakan bukan hanya untuk memperbaiki kualitas pelayanan dan efisiensi yang lainnya, tetapi sayangnya jarang dilirik oleh pemerintah. Pendekatan ini sering kali disebut *Public and Private Partnership* (PPP). Berbeda dengan kompetisi, pendekatan ini justru mendorong sektor publik dan sektor swasta untuk berkolaborasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pelayanan. Pendekatan ini jika dilakukan dengan benar, bukan hanya akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan, tetapi juga dapat memperluas cakupan pelayanan.

Bab terakhir membahas area yang dapat dikelola secara kolaboratif antara pemerintah dengan swasta. Ada banyak area dan bidang kegiatan yang dapat dijadikan sebagai arena kemitraan antara pemerintah dengan swasta. Akan tetapi, pengelolaan kegiatan pemerintahan dan pelayanan secara kolaboratif tentu membutuhkan banyak kondisi yang perlu dipersiapkan, baik dari sisi pemerintah dan sektor publik maupun dari sisi sektor swasta. Pemerintah yang terbiasa mengelola secara sendirian dan berbasis pada cara kerja birokrasi yang tradisional dan kemudian harus bekerja sama dengan swasta yang memiliki budaya dan tradisi berbeda tentu harus banyak berubah, terutama dalam pola pikir dan cara kerjanya. Kapasitas mengelola kolaborasi harus dibangun di lingkungan birokrasi pemerintah. Tradisi bekerja mengandalkan hierarki dan komando harus dikonversi menjadi kapasitas mengelola jejaring dan hubungan yang bersifat horizontal. Dengan membangun kapasitas untuk mengelola kolaborasi maka kemitraan antara pemerintah dengan swasta memiliki peluang lebih besar untuk berhasil dan membuat birokrasi pemerintah lebih percaya diri untuk berkolaborasi dengan mitranya di sektor swasta.

Dengan membahas berbagai problem yang dihadapi oleh pemerintah dan mengenalkan solusi yang dapat dipikirkan dan diuji validitas baik internalnya maka penulis berharap buku ini dapat mengenalkan berbagai konsep dan teori administrasi publik yang dapat digunakan untuk menyelesaikan berbagai problem aktual dan kontemporer. Sebagai gagasan alternatif untuk menyelesaikan problem yang dihadapi oleh pemerintah sekarang, tesis dan pemikiran yang ada dalam berbagai bab di buku ini perlu diuji dan dikritisi agar menjadi semakin rasional dan memperoleh dukungan empiris. Penulis sangat terbuka atas kritik dan sanggahan terhadap

berbagai tesis dan pemikiran yang ada dalam buku ini. Dengan adanya kritik dan sanggahan maka keinginan untuk mengembangkan konsep dan teori administrasi publik berbasis pada problem lokal dan aktual akan semakin dekat dan cepat kehadirannya.

DAFTAR ISI

PENGANTAR	v	
DAFTAR ISI	xxiii	
BAB 1	DIKOTOMI POLITIK DAN ADMINISTRASI, IMPARSIALITAS, DAN ETIKA NETRALITAS	1
	Pendahuluan	1
	Konsep Dikotomi Politik dan Administrasi	3
	Dinamika Hubungan antara Politik dengan Administrasi	10
	Kritik Terhadap Dikotomi Politik-Administrasi	17
	Dikotomi Politik-Administrasi dan Netralitas	24
	Administrator dan Netralitas dalam Pengambilan Keputusan	25
	Administrator dan Imparsialitas	33
	Kesimpulan.....	39
BAB 2	KEPUBLIKAN, NILAI-NILAI PUBLIK, DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN PUBLIK	43
	Pendahuluan	43
	Kondisi Terkini	46
	Makna Publik dan Implikasinya terhadap Teori Administrasi Publik	48
	Kepublikan	63
	Nilai-Nilai Publik	73
	Nilai-Nilai Publik sebagai Basis bagi Pengelolaan Kepentingan Publik	83
	Nilai-Nilai Publik dan Kebijakan Publik	85
	Perumusan Tujuan Kebijakan	86
	Perumusan Masalah dan Isu Kebijakan	88
	Pembuatan Kebijakan	90
	Pelaksanaan Kebijakan.....	93

	Evaluasi dan Utilisasi Informasi.....	96
	Nilai-Nilai Publik dan Manajemen Publik	101
	Perencanaan dan Evaluasi Program dan Kegiatan	102
	Penyelenggaraan Pelayanan	105
	Pengelolaan Institusi Publik	107
	Pengembangan Karakter ASN: Kepeloporan dan Kepublikan	109
	Pengembangan Budaya Birokrasi.....	113
	Kesimpulan.....	114
BAB 3	BIROKRASI WEBERIAN: TEORI, KRITIK, DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA.....	117
	Pendahuluan	117
	Kondisi Terkini	119
	Konsep Birokrasi Weberian.....	124
	Pro dan Kontra Terhadap Model Birokrasi Weberian.....	127
	Titik Optimalitas Birokratisasi	137
	Debirokratisasi atau Birokratisasi?	144
	Misi yang Diemban Birokrasi.....	145
	Kritik Terhadap Birokrasi Weberian.....	152
	Penerapan Birokrasi Weberian di Indonesia.....	159
	Problem dan Tantangan Pemberdayaan Birokrasi Pemerintah di Indonesia	170
	Strategi Pemberdayaan Birokrasi	178
BAB 4	TATA PEMERINTAHAN TERINTEGRASI: "SATU PEMERINTAH, SATU PELAYANAN"	185
	Pendahuluan	185
	Kondisi Terkini	187
	Warga Sebagai Panglima.....	194
	Tata Pemerintahan Terintegrasi (<i>Integrated Governance</i>)	198
	Unsur-Unsur Tata Pemerintahan Terintegrasi.....	202
	Pro dan Kontra Pengembangan Tata Pemerintahan Terintegrasi .	217
	Pengembangan Tata Pemerintahan Terintegrasi di Indonesia?.....	223
	Catatan Penutup	228

BAB 5	PEMERINTAH TERKONSOLIDASI: PERAN PROVINSI DALAM TATA PEMERINTAHAN BERTINGKAT DAN DESENTRALISTIS	233
	Pendahuluan	233
	Kondisi Terkini	235
	Konsep Sistem Tata Pemerintahan Desentralistis dan Bertingkat	240
	Ekonomi Biaya Transaksi dan Struktur Tata Pemerintahan.....	245
	Mengembangkan Pemerintahan Terintegrasi.....	251
	Isu Pertama: Tujuan, Nilai, dan Pola Pikir Aktor tentang Desentralisasi dan Otda	256
	Isu Kedua: Pengembangan Institusi dan Mekanisme Koordinasi, Pembinaan, dan Pengawasan	261
	Isu Ketiga: Membangun Konsensus Tentang Hubungan di Antara K/L, Kemdagri, dan Daerah	275
	Kesimpulan.....	283
BAB 6	TEORI PEMBARUAN REGULASI.....	286
	Pendahuluan	286
	Kondisi Terkini	288
	Mengapa Birokrasi Memproduksi Regulasi yang Berlebihan?	291
	Mengapa Kualitas Regulasi Cenderung Buruk?	296
	Efek dari Kualitas Regulasi yang Buruk	302
	Rezim Regulasi Terintegrasi:	305
	“Satu Pemerintah, Satu Regulasi”	305
	Prinsip Pembuatan Regulasi yang Baik.....	324
	Manfaat Dari Penerapan Prinsip Pembaruan yang Baik.....	333
	Kesimpulan.....	336
BAB 7	SEKTOR PUBLIK, SEKTOR SWASTA, DAN KEMITRAAN DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN	339
	Pendahuluan	339
	Konsep Barang Publik dan Barang Privat.....	342
	Pengaturan Kelembagaan.....	346
	Birokrasi Pemerintah	348
	Mekanisme Pasar	353
	Organisasi Nonprofit dan Asosiasi Sukarela	356
	Sektor Publik dan Sektor Swasta	359

Kemitraan Sektor Publik dan Swasta	362
Area atau Isu yang Dapat Dikelola secara Kemitraan	369
Pro dan Kontra Terhadap Kemitraan Sektor dan Sektor Swasta .	373
Manfaat Kemitraan	383
Risiko dan Kendala dari Kemitraan	394
Arena Kemitraan.....	397
Manajemen Kolaboratif?	404
DAFTAR BACAAN	411
TENTANG PENULIS	421