

# METAMORFOSIS ADMINISTRASI NEGARA

Oleh:

Lina Marliani

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Galuh  
Jln. R.E. Martadinata No.150 Ciamis

## Abstrak

*Administrasi Negara merupakan terjemahan dari Public Administration, dimana istilah administrasi Negara masih menjadi perdebatan di kalangan akademisi dan sampai saat ini masih belum menemukan titik temu. Public Administration ada yang menterjemahkan administrasi Negara dan ada juga yang menterjemahkan Administrasi Publik, sehingga tampak seolah-olah tampak Administrasi Negara versus Administrasi Publik. Jika administrasi Negara diibaratkan sebagai makhluk hidup, Administrasi Negara sudah mengalami perubahan (metamorphosis) dalam perkembangan paradigmanya. Perubahan ini terjadi karena administrasi negara harus menyesuaikan diri dengan perubahan/perkembangan lingkungan dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang setiap jaman selalu berubah. Hal ini tidak lain untuk keberlangsungan hidup administrasi itu sendiri.*

**Kata Kunci :** *Administrasi Negara, administrasi publik, paradigma*

### A. Latar Belakang

Konsep administrasi publik pada dasarnya sudah ada sejak dulu, hanya istilah administrasi publik tersebut diganti dengan istilah administrasi Negara. Istilah publik sering diartikan sebagai “negara”, “umum” dan “masyarakat”. Adanya pergeseran istilah negara menjadi publik disebabkan oleh beberapa hal:

1. Dinamika ekonomi, politik, budaya yang membuat kemampuan pemerintah semakin terbatas untuk dapat memenuhi semua tuntutan masyarakat.
2. Globalisasi yang membutuhkan daya saing tinggi di berbagai sektor menuntut makin dikurangi peran pemerintah melalui debirokratisasi dan deregulasi.
3. Tuntutan demokratisasi mendorong semakin banyak muncul organisasi kemasyarakatan yg menuntut dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan dan implementasinya.
4. Munculnya fenomena *hybrid organization*, yang merupakan perpaduan antara pemerintah dengan swasta.

Administrasi Negara/publik sampai dengan sekarang sudah mengalami beberapa perubahan baik dalam nomenklatur maupun dalam paradigmanya. Karena istilah publik sendiri belum ada kata sepakat di antara para ahli dan akademisi. Hal ini bagi para pengguna lulusan/pemerintah dan atau swasta pun dihadapkan pada kebingungan pada saat penerimaan pegawai, apakah formasi pegawai lebih tepat administrasi Negara atau administrasi publik. Selain itu implikasi perbedaan nomenklatur di beberapa perguruan tinggi/program studi baik

negeri atau swasta membuat pilihan namanya masing-masing sesuai dengan kepentingan mereka.

### B. Tinjauan Teori

#### A. Konsep Administrasi Negara/Publik

Administrasi Negara sendiri dalam pembahasannya lebih menekankan kepada kepentingan publik. Administrasi Negara/publik menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2014:3) mengartikan sebagai proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk diformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik dengan menggunakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs*.

Dwight Waldo dalam Maksudi (2017:223) mengatakan bahwa tidak ada definisi yang tepat tentang administrasi publik. Tetapi setidaknya ada dua definisi administrasi Negara/publik yang dapat dijadikan sebagai acuan, yaitu pertama, *public administration* adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda atau sumber daya lainnya seperti modal, sarana dan prasarana, teknologi, dan lain-lain guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Kedua, *public administration* adalah seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan Negara. Seni dalam administrasi publik merupakan keterampilan dalam praktik yang ditujukan untuk mengatur hubungan-hubungan dalam melaksanakan tugas, sedangkan administrasi publik sebagai disiplin ilmu

bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik.

Dari beberapa pengertian tersebut, ada beberapa makna penting yang harus menjadi perhatian dalam membahas hakekat administrasi Negara/publik yaitu:

1. Administrasi publik berkaitan dengan aspek kelembagaan Negara dan lebih banyak berkenaan dengan dunia eksekutif, dibandingkan dengan dunia legislatif dan yudikatif.
2. Administrasi publik berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik.
3. Administrasi publik berkaitan dengan berbagai permasalahan dengan umat manusia dan bagaimana mereka bekerja sama dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah.
4. Administrasi publik berbeda dengan administrasi swasta.
5. Administrasi publik diarahkan untuk menghasilkan barang-barang publik dan pelayanan publik.
6. Administrasi publik memiliki dimensi teoritis dan praktis.

#### B. Sejarah Perkembangan Administrasi Negara/Publik

Pada dasarnya perkembangan administrasi Negara/publik terbagi ke dalam dua sejarah perkembangan, yaitu sebagai seni dan sebagai ilmu pengetahuan. Administrasi Negara/publik sebagai seni sudah ada sejak jaman nenek moyang, dan banyak bukti-bukti sejarah yang menunjukkan bahwa administrasi Negara/publik sebagai seni itu ada. Misalnya tujuh keajaiban dunia (salah satunya Candi Borobudur di Provinsi Jawa Tengah) merupakan bukti peninggalan administrasi Negara/publik sebagai seni. Sedangkan administrasi Negara/publik sebagai ilmu merupakan kajian yang relatif masih baru, yang terjadi seiring perkembangan dan tuntutan masyarakat.

Perkembangan administrasi Negara/publik sebagai seni dan sebagai ilmu pengetahuan Siagian (2014), Pasolong (2014) dan Silalahi (2013) dapat diberikan penjelasan sebagai berikut. Administrasi Negara/publik sebagai seni terdiri dari tiga fase perkembangan yaitu fase prasejarah, fase sejarah dan fase modern.

##### 1. Fase prasejarah

Fase ini dapat di ketahui dari beberapa peradaban :

Kesatu, peradaban Mesopotamia dimana sebagian prinsip-prinsip administrasi dan manajemen sudah dijalankan dalam bidang

pemerintahan, perdagangan, komunikasi pengangkutan. Pada masa peradaban ini sudah digunakan uang logam sebagai alat tukar menukar yang sebelumnya dalam perdagangan digunakan sistem barter. Kedua, peradaban Babilonia. Pada peradaban Babilonia, bidang-bidang di masa peradaban Mesopotamia semakin berkembang. Salah satu bidang yang paling menonjol adalah administrasi di bidang teknologi dimana saat itu sudah berhasil dikembangkan taman tergantung yang sampai saat ini belum bisa ditandingi karyanya. Ketiga, peradaban Mesir kuno, yang sudah mempraktekkan sistem desentralisasi dan penggunaan staf penasihat dalam kegiatan administrasi. Keempat, peradaban Tiongkok Kuno. Pada masa ini Bangsa Tiongkok/Cina dalam melaksanakan kegiatan administrasi dimana bidang kepegawaian yang paling berkembang. Pada peradaban ini prinsip-prinsip administrasi kepegawaian modern yang terkenal dengan *merit system* sudah digunakan. Kelima, peradaban Romawi kuno yang sudah melaksanakan pengembangan departementasi tugas-tugas pemerintahan, dikembangkan administrasi perpajakan. Keenam, peradaban Yunani kuno. Pada masa peradaban ini sudah berkembang konsep demokrasi.

##### 2. Fase sejarah.

Perkembangan administrasi Negara pada fase ini dimulai dengan munculnya Gereja Katolik Roma yang sudah memberikan sumbangan besar dalam pemikiran administrasi yaitu dengan menciptakan pola dasar struktur organisasi yang sangat rapi. Hal yang paling penting, pada masa ini timbul revolusi industri yang dipicu oleh penemuan mesin uap. Penggunaan mesin-mesin otomatisasi semakin mempermudah dan menyederhanakan suatu pekerjaan dalam administrasi Negara. Dengan adanya revolusi industri terjadi juga perubahan yang sangat ekstrim, dari pekerjaan yang berorientasi *job centered* menjadi *human centered*, dari pekerjaan manual menjadi otomatisasi, dalam bidang perekonomian dari produksi skala kecil menjadi produksi skala besar dan masal, dan timbulnya serikat-serikat buruh.

3. Fase modern, yang ditandai dengan lahirnya gerakan manajemen ilmiah yang menekankan pada *great mental revolution* membawa perubahan cukup besar dalam administrasi negara. *Great mental revolution* menyangkut hubungan kerja antara pemimpin dengan bawahan, dimana

karyawan bukan pelayan justru harus dilayani oleh pemimpin. *Trial and error* dalam pelaksanaan pekerjaannya mulai dihilangkan, karena pada prinsipnya pelaksanaan pekerjaan administrasi negara harus berdasarkan rasionalitas agar tujuan dapat tercapai sesuai dengan yang sudah ditentukan. Pada fase modern ini administrasi Negara mulai ber-dwistatus, administrasi Negara sebagai seni juga sebagai ilmu pengetahuan.

Administrasi Negara/publik sebagai ilmu pengetahuan dapat dilihat dari segi pentahapannya sejak lahir sampai dengan saat ini sudah melewati empat tahap yaitu :

1. Tahap survival. Disebut juga tahun lahirnya administrasi Negara/publik, karena pada masa itu gerakan manajemen ilmiah yang dipelopori oleh F. W Taylor dan Henry Fayol dimulai. Pada tahap ini para ahli administrasi menspesialisasikan dirinya dalam bidang administrasi dan manajemen untuk memperjuangkan diakuinya administrasi Negara sebagai ilmu pengetahuan.
2. Tahap konsolidasi dan penyempurnaan. Pada tahap ini prinsip-prinsip, rumus-rumus, dalil-dalil administrasi dan manajemen lebih disempurnakan, agar kebenarannya tidak dapat dibantah lagi, pada masa ini gelar-gelar kesarjanaan dalam ilmu administrasi Negara mulai banyak diberikan di perguruan-perguruan tinggi di Indonesia.
3. Tahap *human relations*. Setelah prinsip-prinsip, rumus-rumus, dalil-dalil administrasi dan manajemen diterapkan, perhatian para ahli mulai beralih kepada hubungan antar manusia yang harus dibangun dengan suasana yang harmonis, intim dan kondusif dalam suatu organisasi dalam berbagai tingkatan manajemen guna terlaksananya kegiatan secara efektif dan efisien.
4. Tahap behaviouralisme. Pada tahap ini peranan manusia dalam usaha mencapai tujuan semakin penting dan sangat menentukan terhadap keberhasilan pencapaian tujuan. Perhatiannya bukan lagi pada sosok manusia yang memiliki martabat, cita-cita, kepribadian dan keinginan, tetapi sudah meningkat pada penyelidikan tentang perilaku manusia dalam kehidupan berorganisasi. Apakah perilakunya menguntungkan atau merugikan organisasi, jika menguntungkan, bagaimana para pemimpin memberikan apresiasinya dan bila merugikan, bagaimana pemimpin melakukan pembinaan-pembinaan, bimbingan dan

pengarahan agar bisa mengubah menjadi perilaku yang positif.

Setelah tahap behaviouralisme ini berakhir, diperkirakan akan memasuki tahap matematis, hal ini diduga berdasarkan pada gejala perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat, dimana tugas-tugas pemerintahan semakin rumit dan kompleks, tetapi bisa dikerjakan dengan menggunakan mesin-mesin.

### C. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara/publik

Perkembangan pemikiran administrasi Negara/publik dapat dilihat dari adanya perkembangan paradigma yang memberikan gambaran perubahan-perubahan dalam hal tujuan, teori, pendekatan/metode serta nilai-nilai yang mendasari.

Nicholas Henry dalam Thoha (2014:18) mengemukakan lima paradigma administrasi Negara/publik sebagai berikut :

1. Dikotomi politik dan administrasi (1900-1926). Pemerintah memiliki dua fungsi pokok yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berkenaan dengan tugas pemerintah dalam membuat kebijakan atau melahirkan keinginan-keinginan negara, sementara fungsi administrasi berkenaan dengan pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan tersebut. dan fungsi politik. Pemisahan ini jelas membedakan antara politik dan administrasi. Penekanan paradigma ini adalah pada *locus*-nya yakni dimana seharusnya administrasi negara berada.
2. Prinsip-prinsip administrasi (1927-1937). Pada paradigma ini *focus* lebih penting daripada *locus*. Prinsip-prinsip administrasi Negara memberikan indikasi dari perkembangan ini sekaligus membuktikan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat dipelajari pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan fungsi, lingkungan, misi atau kerangka institusi. Prinsip-prinsip administrasi yang paling terkenal dari Gullick dan Urwick adalah singkatan POSDCoRB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*).
3. Administrasi Negara sebagai ilmu politik (1950-1970). Paradigma ini merupakan usaha untuk menetapkan kembali hubungan antara administrasi negara dengan ilmu politik. Penekanan pada paradigma ini pada *locus* yakni birokrasi pemerintahan, dan *focus* pada wilayah kepentingan.

4. Administrasi Negara sebagai ilmu administrasi (1954-1970). Paradigma ini merupakan kritik tajam terhadap paradigma sebelumnya, dimana administrasi negara tidak mau dianggap kelas dua setelah ilmu politik, maka mereka mencari alternatif pemecahannya dan tampaknya jalan yang dipilih adalah kembali pada disiplin induk yaitu ilmu administrasi.
5. Administrasi Negara sebagai administrasi negara (1970). Paradigma ini mengukuhkan diri bahwa administrasi Negara merupakan disiplin ilmu mandiri yang memiliki teori, istilah, obyek dan metode sendiri. Administrasi negara merambah perhatiannya pada ilmu kebijaksanaan, politik ekonomi, proses pembuatan kebijakan dan analisisnya serta cara mengukurnya. Aspek perhatian paradigma ini menghubungkan mata rantai antara *focus* administrasi negara dengan *locus*-nya. Dimana fokusnya adalah teori organisasi, praktek analisis kebijakan publik, teknik-teknik administrasi dan manajemen. Sedangkan *locus* normatifnya ada pada birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*).

G. Frederickson dalam Pasolong (2013:30) mengemukakan enam paradigma administrasi publik yaitu :

1. Paradigma Birokrasi klasik, fokus pada struktur organisasi dengan fungsi-fungsi dan prinsip-prinsip adm/mnj. Lokusnya pada berbagai jenis organisasi pemerintah/swasta. Nilai yang ingin diwujudkanannya efisiensi, efektifitas, ekonomis, rasional.
  2. Paradigma Birokrasi neo-klasik, lokus pada keputusan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintah. Fokusnya pada proses pengambilan keputusan dengan penerapan ilmu perilaku, manajemen dan analisa sistem.
  3. Paradigma Kelembagaan, fokus pada perilaku birokrasi yang dipandang sebagai organisasi yang kompleks. Salah satu perilaku birokrasi adalah dalam pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan inkremental.
  4. Paradigma hubungan kemanusiaan, fokus pada dimensi-dimensi kemanusiaan dan aspek sosial. Bahwa keikutsertaan dalam pengambilan keputusan akan meminimalisir perbedaan, status dan hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri, optimalisasi tingkat kepuasan.
  5. Paradigma pilihan publik, fokus pada politik tentang pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus diberikan oleh organisasi.
  6. Paradigma administrasi negara baru, fokus meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain organisasi dapat berjalan ke arah mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal.
- Pada tahun 1992 muncul paradigma yang sangat terkenal yaitu *reinventing government* yang dicetuskan oleh David Osborn dan T. Gaebler (Pasolong, 2013:33). Dalam paradigma ini pemerintah harus bersifat :
1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan, harus menjadi pengarah daripada pelaksana.
  2. Pemerintah sebagai milik masyarakat, harus memberdayakan masyarakat dibandingkan harus melayani secara terus menerus.
  3. Pemerintah sebagai institusi yang hidup dalam kompetisi, harus membangkitkan semangat persaingan kepada masyarakat untuk mengembangkan dirinya dengan menghadirkan lembaga swasta dalam menangani urusan-urusan yang biasanya dimonopoli oleh pemerintah.
  4. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai misi, harus lebih memberi kebebasan kepada masyarakat untuk berkreasi, bukan mengaturnya.
  5. Pemerintah sebagai sebuah pabrik yang berorientasi pada hasil dalam strategi pembiayaannya.
  6. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat, harus lebih mementingkan kepuasan pelanggan, bukan memenuhi kemauan birokrasi.
  7. Pemerintah sebagai badan usaha, harus pandai mencari sumber penerimaan, bukan hanya membelanjakan saja.
  8. Pemerintah sebagai yang memiliki daya antisipatif, harus mencegah daripada menanggulangi.
  9. Pemerintah sebagai pemegang kewenangan, harus menggeser pola kerja hierarki ke model kerja partisipasi dan kerjasama.
  10. Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi pada pasar, harus mendongkrak perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar.
- D. Administrasi Negara/publik : dari *Old Public Administration (OPA)* ke *Sound Government (SG)*
- 1). *Old Public Administration (OPA)* disebut juga administrasi negara klasik, dimana OPA menyatakan bahwa bidang administrasi harus memiliki struktur hierarki agar tujuan lebih efisien dan tujuan pemerintah adalah

melaksanakan kebijakan dan memberi pelayanan yang dilaksanakan secara netral, profesional dan lurus.

Dalam OPA timbul rasional model dari Herbert Simon dalam Thoha (2014:73), dengan ide-ide OPA sebagai berikut :

1. Titik perhatian pemerintah adalah jasa pelayanan yang langsung oleh instansi pemerintah,
  2. *Public policy* dan administrasi berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan,
  3. Administrasi publik memiliki peran yang kecil dalam proses pembuatan kebijakan,
  4. Pelayanan oleh administrator bertanggung jawab pada pejabat politik yang diberi diskresi terbatas.
  5. Administrator bertanggung jawab pada pimpinan politik yang dipilih secara demokratis,
  6. Program-program kegiatan diadministrasikan secara baik melalui garis hierarki dan kontrol oleh pejabat dari hierarki atas organisasi,
  7. Nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas,
  8. Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan tertutup,
  9. Administrasi publik dirumuskan secara luas, seperti dalam POSDCoRB.
- 2). *New Public Administration (NPA)*  
*New Public Administration (NPA)* muncul sebagai hasil perdebatan tentang status administrasi Negara sebagai disiplin ilmu maupun profesi. Menurut paradigma ini bahwa kinerja administrasi publik tidak hanya dinilai dari pencapaian nilai ekonomi, efisiensi, dan efektifitas, tetapi juga pada nilai *social equity* (keadilan sosial). Implikasi keadilan sosial, para administrator publik harus menjadi proaktif administrator bukan sekedar birokrat yang apolitis. Setiap warga Negara yang menerima pelayanan mendapatkan ukuran yang sama. Dengan demikian tidak ada lagi *gap* atau kesenjangan sosial yang mendalam di tengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu *focus* dari *New Public Administration (NPA)* pada usaha untuk membuat organisasi publik mampu mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal, dan organisasi demokratis yang responsif, partisipatif, dan memberikan pelayanan secara merata.
- 3). *New Public Manajemen (NPM)*  
*New Public Manajemen (NPM)* menjadi begitu populer ketika prinsip-prinsip *Good Governance* diimplementasikan. Dalam

konsep *New Public Manajemen (NPM)* semua pimpinan didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. Mereka tidak menyapu bersih semua pekerjaan, tetapi membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, memimpin, mengarahkan hal-hal yang bersifat strategis saja. Dengan demikian kunci NPM adalah menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik.

Menurut Keban dalam Pasolong (2014: 34) ada tujuh prinsip dalam *New Public Manajemen (NPM)*, yaitu :

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik
2. Penggunaan indikator kinerja
3. Penekanan lebih besar pada kontrol output
4. Pergeseran perhatian pada unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran pada kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Sedangkan orientasi *New Public Manajemen (NPM)* menurut Ferlie, Ashbuerner, Fitzgerald dan Pettgrew dalam Keban (Pasolong, 2013:35) adalah :

1. Orientasi *the drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. Orientasi *downsizing and decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas pada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. Orientasi *in search of excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Orientasi *public service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberi perhatian lebih besar pada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi *user* dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi pada pejabat yang dipilih oleh masyarakat, menekankan *social learning* dalam pemberian pelayanan publik, evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

4). *New Public Service (NPS)*  
Inti dari adalah bagaimana memberikan pelayanan yang berkualitas kepada publik. Sejalan dengan filosofi demokrasi yang didefinisikan secara sederhana bahwa pemerintahan suatu negara yang diselenggarakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, merupakan nilai-nilai atau norma mendasar yang harus diterapkan oleh pelayan publik dalam melayani kepentingan publik.

Denhart dalam Maksudi (2017:308) mengatakan bahwa *New Public Service (NPS)* dibangun dari konsep (1) teori demokrasi kewarganegaraan, (2) model komunitas dan masyarakat sipil, (3) organisasi humanis dan administrasi Negara baru, (4) administrasi publik *postmodern*.

Denhardt dalam pasolong (2013:36) ide pokok *new public service* :

1. *Serve citizen, not customers*, yaitu bahwa aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan, tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga Negara (*citizen*).
2. *Seek the public interest*, yaitu administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik.
3. *Value citizenship over entrepreneurship*, yaitu kepentingan publik lebih didahulukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti dari pada oleh para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.
4. *Think strategically, act democratically* yaitu pertemuan antara kebijakan dan program agar lebih efektif dan efisien secara bertanggungjawab mengikuti upaya bersama dan proses kebersamaan.
5. *Recognized that accountability is not simple* yaitu aparatur pelayanan publik harus penuh perhatian lebih baik daripada pasar.
6. *Serve rather than steer*, yaitu pelayanan publik harus turut andil dalam membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih dari berusaha mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru.

7. *Value people, not just productivity*, yaitu organisasi publik dan kerangka kerjanya lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

5). *Good Governance (GG)*

*Good Governance (GG)* muncul dengan dimaknai sebagai kinerja pemerintahan yang efektif mengingat pengalaman masa lalu bagi pemerintahan yang buruk (*bad government*). Seiring dengan kepopuleran *Good Governance (GG)* mempunyai konsep bahwa peran pemerintah, sektor privat dan masyarakat sama penting dimana pemerintah berperan untuk menciptakan situasi dan hukum yang kondusif, sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan, kemudian berperan dalam memfasilitasi interaksi sosial dan politik bagi mobilitas individu atau kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

*Good Governance* sebagaimana dijelaskan LAN dalam Maksudi (2017:336) mengandung dua pemahaman, yaitu pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan dimaksud. Dengan demikian *Good Governance* menunjuk suatu nilai moral-legal penyelenggaraan negara yang bertanggung jawab dengan sinergitas di antara negara/pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Prinsip-prinsip yang melekat dalam *Good Governance*, yang dapat mengukur kinerja pemerintahan, dalam UNDP dalam Maksudi (2017 :337) ada Sembilan prinsip, yaitu :

- (1) Partisipasi, (2) Penegakan hukum, (3) Transparansi, (4) Daya tanggap, (5) Orientasi konsensus, (6) Keadilan, (7) Efektifitas dan efisiensi, (8) Tanggung jawab, (9) Visi strategis.

6). *Sound Governance (SG)*

Konsep *Sound Governance (SG)* digunakan sebagai alternatif dari istilah *Good Governance* karena beberapa alasan:

- (1) Lebih komprehensif, (2) berisi fitur normatif dan rasional dari *good governance*, (3) memiliki karakteristik

kualitas *governance* yang lebih unggul, (4) bercocokan dengan nilai konstitusi dan responsif kepada norma, aturan dan rezim internasional, (5) memiliki sistem administrasi efektif dan efisien.

Istilah *sound* merupakan penghormatan terhadap keberagaman. *Sound* bisa diartikan layak, pantas atau ideal. *Sound Governance (SG)* (tata pemerintahan yang layak) merupakan ide yang masih baru. Pada prinsipnya *Sound Governance (SG)* memberikan ruang bagi tradisi atau inovasi lokal tentang bagaimana negara dan pemerintahan harus di tata, sesuai dengan kebiasaan, budaya, dan konteks lokal.

Dimensi *Sound Governance (SG)* menurut Farazmand dalam Maksudi (2107:351) adalah :

1. Dimensi proses, yang mengatur segala interaksi elemen yang terlibat.
2. Struktur yakni sebuah badan elemen konstitutif, aktor, aturan, regulasi, prosedur, kerangka pembuatan keputusan dan sumber otoritatif yang bisa memberikan sanksi proses *governance*.
3. Kognisi dan nilai yang merepresentasikan sistem nilai yang unik dalam struktur atau proses *governance*.
4. Konstitusi pemerintahan sebagai dokumen dasar yang menjadi cetak biru dari *governance*.
5. Organisasi dan institusi yang jelas.
6. Manajemen dan kinerja yang merupakan bagian integral dari keseluruhan.
7. Kebijakan yang memberikan panduan, arahan dan kendali yang jelas bagi elemen atau dimensi proses, struktur dan manajemen.
8. Sektor yang berfokus pada hal yang lebih spesifik.
9. Kekuatan internasional atau globalisasi.
10. Etika, akuntabilitas dan transparansi.

### C. Kesimpulan

Administrasi negara diibaratkan sebagai makhluk hidup yang mengalami pertumbuhan dan perkembangan, mulai dari saat lahir sampai mencapai kematangan atau dewasa dan mungkin bahkan sampai mati. Supaya bertumbuh dan berkembang dengan baik perlu didukung oleh sumber-sumber (daya), aktor-aktor yang memiliki kompetensi dan kualitas unggul. Perubahan atau metamorphosis administrasi negara dapat dilihat dari beberapa pemikiran administrasi melalui beberapa paradigma perkembangan. Sampai dengan saat ini administrasi negara masih terus bertumbuh dan berkembang, karena dipicu oleh tuntutan

masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

### DAFTAR PUSTAKA

- Maksudi, Beddy Iriawan. 2017. *Dasar-dasar Administrasi Publik, dari Klasik ke Kontemporer*. Depok: PT Rajagrafindo Persada.
- Pasolong, Harbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Keban, Yermias T. 2014. *Enam Dimensi Startegis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gavamedia.
- Thoha, Miftah. 2014. *Ilmu Administrasi Negara Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenamedia Grup.
- Silalahi, Ulbert. 2013. *Studi Tentang Ilmu Administrasi*. Bandung: Sinar Baru Algesindo.
- Siagian, Sondang P. 2014. *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara.