

Administrasi Negara sebagai Suatu Sistem

Drs. Ayi Karyana, M.Si.



PENDAHULUAN

Modul ini membahas administrasi negara sebagai suatu sistem. Sebagai suatu sistem, hal ini tentunya berkaitan erat dengan asumsi dasar yang menjadi acuan kerangka penyelenggaraan administrasi negara. Setiap negara, apakah itu negara yang sudah maju atau berkembang, negara besar atau kecil pasti mempunyai sistem administrasinya sendiri yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi masing-masing negara tersebut. Sistem administrasi negara terdiri dari subsistem-subsistem yang terdiri dari manusia dan/atau bukan manusia (*non-human*) yang diorganisasi dan diatur sedemikian rupa sehingga subsistem-subsistem tersebut dapat bertindak sebagai satu kesatuan dalam mencapai tujuan, sasaran dan target atau hasil akhir sesuai dengan jati dirinya. Pemahaman seperti ini, mengandung arti pentingnya aspek pengaturan dan pengorganisasian subsistem dari suatu suprasistem dan sistem untuk mencapai tujuan administrasi negara karena apabila tidak ada harmonisasi, sinkronisasi dan koordinasi yang tepat maka kegiatan masing-masing subsistem atau bidang dari suatu sistem administrasi negara akan kurang saling mendukung dan tidak efektif. Demikian halnya dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang merdeka dan berpemerintahan sendiri, serta mempunyai kedaulatan utuh baik ke dalam ataupun ke luar, wajib membangun dan mempunyai sistem administrasi negara yang mempunyai ciri khusus dibanding sistem administrasi negara lain yang mana pun juga. Kekhususan ini tampak dalam tujuan nasional NKRI.

Tujuan nasional NKRI tercantum dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi *Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berlandaskan Pancasila*. Merupakan tujuan ideal. Tujuan nasional yang ideal

ini dapat dicapai secara bertahap melalui pembangunan nasional yang direncanakan serta didukung sistem penyelenggaraan administrasi negara yang efisien dan efektif.

Penyelenggaraan administrasi negara adalah penyelenggaraan administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dan dinamikanya yang dilakukan oleh aparatur negara. Dengan demikian, sebenarnya sangatlah luas kajian topik penyelenggaraan administrasi negara tersebut. Oleh karenanya, dalam mata kuliah ini yang dikaji difokuskan pada Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI). SANKRI sebagai suatu sistem terdiri atas subsistem-subsistem yang saling berhubungan satu dengan yang lain. Hubungan antarsubsistem ini saling bergantung sehingga apabila suatu subsistem tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik maka akan mempengaruhi subsistem lainnya. Akibatnya sistem secara keseluruhan tidak dapat bekerja secara maksimal atau justru merusak kewibawaan sistem itu sendiri.

Tidak dapat dipungkiri bahwa latar belakang historis negara, sangat mempengaruhi praktik sistem administrasi negaranya. Dalam praktiknya, sistem administrasi negara suatu negara mengacu pada konstitusi yang berlaku di negara yang bersangkutan. Dalam konteks SANKRI, pengetahuan tentang periodisasi perkembangan SANKRI sangat diperlukan sebagai dasar untuk memahami mata kuliah ini secara komprehensif.

Modul 1 ini membahas tentang Administrasi negara sebagai suatu sistem. Pokok bahasan ini akan dibagi dalam 3 kegiatan belajar yang membahas tentang pengertian dan ruang lingkup administrasi negara, pendekatan sistem dalam studi SANKRI, dan dimensi-dimensi nilai dalam SANKRI. Anda setelah membaca modul ini diharapkan mempunyai kompetensi untuk dapat menjelaskan administrasi negara sebagai suatu sistem. Penguasaan kompetensi ini dapat diukur melalui kompetensi khusus. Oleh karena itu, setelah mempelajari Modul 1 ini, Anda diharapkan mempunyai kompetensi khusus, yaitu dapat menjelaskan:

1. pengertian dan ruang lingkup administrasi negara;
2. perkembangan dan peran administrasi negara;
3. pendekatan sistem dalam studi Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI);
4. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI);
5. dimensi-dimensi nilai dalam SANKRI.

KEGIATAN BELAJAR 1

Pengertian dan Ruang Lingkup Administrasi Negara

☉ Dalam kehidupan sehari-hari, kita sering mendengar atau bahkan menggunakan kata *administrasi*. Kata administrasi dalam masyarakat awam, sering dikait-kaitkan dengan objek tertentu, misalnya administrasi sekolah, administrasi kelurahan, administrasi kecamatan, administrasi kantor, dan sebagainya. Hal ini menunjukkan kata administrasi sebenarnya sudah begitu akrab dan sering didengar, bahkan masyarakat merasa pernah melakukannya. Sebagai contoh, ketika seseorang mengurus akan membuat Kartu Tanda Penduduk (KTP), bertemu dengan Ketua Rukun Tetangga (RT) di tempat tinggalnya dan Ketua RT-nya menyatakan ada administrasinya, secara spontan seseorang yang mengurus KTP tersebut memberikan uang, dan seseorang yang mengurus KTP tersebut beranggapan bahwa uang yang diberikan kepada Ketua RT tersebut adalah administrasi pembuatan KTP. Menunjuk pada objeknya. Fenomena seperti ini memberikan pemahaman kepada kita bahwa dalam kehidupan yang dijalani oleh manusia sangatlah bersentuhan dengan pekerjaan administrasi. Nah, yang menjadi pertanyaan kita adalah: apa itu administrasi?

Sejak lahir sampai meninggal, manusia senantiasa berhubungan dengan administrasi, apalagi ada tuntutan tertib administrasi. Tuntutan dari negara untuk mengadministrasikan penduduknya. Misalnya, dalam hal sertifikasi kelahiran. Ketika seorang bayi lahir maka bayi tersebut harus diadministrasikan dengan cara membuat surat keterangan lahir dan diaktakan pada kantor kependudukan setempat; ketika seseorang akan menikah maka yang bersangkutan membutuhkan surat keterangan nikah, yaitu akta nikah; bahkan ketika seseorang meninggal, kantor desa/kelurahan akan memberikan kepada ahli warisnya surat keterangan kematian. Tanpa kita sadari, sebenarnya setiap individu telah melakukan penyelenggaraan praktik administrasi. Nah, untuk itu supaya Anda memiliki kompetensi dalam bidang administrasi negara, perlu Anda pahami dahulu pengertian dan prinsip-prinsip administrasi sebelum memahami pengertian dan ruang lingkup administrasi negara.

A. PENGERTIAN DAN PRINSIP ADMINISTRASI

Secara umum para ahli sepaham bahwa yang disebut dengan administrasi adalah suatu proses atau rangkaian kegiatan manusia untuk mencapai sesuatu tujuan. Upaya untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan melalui kerja sama antara individu-individu yang terlibat di dalamnya. Terarah pada suatu tujuan yang telah ditetapkan. Walaupun dalam kegiatan nyata, proses implementasi kerja sama orang-orang menyimpang dari tujuan, tidak terintegrasi dengan baik, tidak sinergis dan jika aktivitas yang berantakan tersebut terus-terusan terjadi, akan terjadi kegagalan total dalam meraih tujuan. Untuk itu, dalam mencapai tujuan diperlukan proses administrasi, antara lain berupa pengendalian.

Secara harfiah, administrasi berasal dari kata *administration* (bahasa Inggris) atau *administratie* (bahasa Belanda). Istilah administrasi sebagaimana yang dikenal di Indonesia dewasa ini, berasal dari Eropa Barat melalui penjajahan Belanda. Setelah ditelusuri istilah ini berasal dari bangsa Romawi. Istilah administratif dari bahasa Belanda mempunyai dua arti. *Pertama*, menunjuk pada kegiatan yang dilakukan oleh orang-orang dalam pekerjaan pencatatan, korespondensi, perhitungan, kearsipan dan sebagainya yang lazim dilakukan dalam tugas kesekretariatan atau tata usaha suatu organisasi. *Kedua*, menunjuk pada penyelenggaraan pemerintahan. Aktivitas mengendalikan pemerintahan dikenal pula dalam istilah *bestuur*, yang ilmunya dikenal dengan sebutan *bestuurskunde*, ilmu pemerintahan. *Bestuurskunde* adalah ilmu yang mempelajari cara yang setepatnya untuk menyusun dan memimpin perangkat pemerintah, menentukan hubungan antara sesama aparat dan antara aparat dengan warga negara melalui peraturan-peraturan hukum yang disebut *bestuursrecht* atau hukum pemerintahan.

Jika dicermati secara mendalam, terdapat perbedaan antara pengertian *bestuur* dengan *administration*. Pengertian *bestuurs* lebih menitikberatkan pada hukum, sedang *administration* di samping menyangkut dengan hukum juga dalam kebijakan-kebijakan. Atas dasar pandangan seperti itu, Atmosudirdjo (1980) menyatakan dalam lapangan administrasi terdapat *administratief recht*, dan dalam *administratief recht* inilah ada kebijakan-kebijakan administrator untuk menafsirkan hukum dan adanya tindakan yang didasarkan pada kebijakan administrator. Aktivitas semacam ini di Inggris disebut *discretion* dan di Jerman, *freies ermessen*.

Di zaman Romawi, terdapat banyak istilah yang berhubungan dengan administrasi, antara lain seperti yang dikemukakan oleh Ulbert Silalahi (2005), yaitu berikut ini.

1. *Administer* = pembantu, abdi, kaki tangan, penganut.
2. *Administratio* = pemberian bantuan, pemeliharaan, perlakuan, pelaksanaan, pimpinan, pemerintahan, pengelolaan.
3. *Administro* = membantu, mengabdikan, memelihara, menguruskan, memimpin, mengemudikan, mengatur.
4. *Administrator* = pengurus, pengelola, pemimpin.

Dalam kamus Webster (1962) dijelaskan istilah *administer* berasal dari Perancis kuno, dan Latin, *administrare*; dari *ad* + *ministrare* yang dalam bahasa Inggris berarti *to serve*. Istilah *to administer* dapat berarti sebagai berikut.

1. *To manage* atau *to direct*, yaitu mengendalikan atau memimpin, seperti dalam kalimat *to administer a government*, yang berarti mengendalikan pemerintahan.
2. *To serve out to dispense*, yaitu melayani, melaksanakan atau membagikan, seperti pada kalimat *to administer the sacraments*.

Dari *to administer* sebagai kata kerja berubah menjadi kata benda *administration* yang berarti ... *The activities of all branches of government in managing the affairs of a state; commonly, the activities of a sovereign, president, or the like, in directing the government of a state and applying the laws* adalah kegiatan-kegiatan dari semua cabang pemerintahan dalam menangani peristiwa-peristiwa atau urusan-urusan suatu negara. Kegiatan-kegiatan dari cabang pemerintahan tersebut, biasanya diartikan sebagai kegiatan-kegiatan dari suatu penguasa, presiden atau sebutan lainnya, dalam mengendalikan pemerintahan suatu negara serta penerapan hukum-hukum atau peraturan-peraturan. Walaupun dalam perkembangannya yang terkait dengan penerapan hukum sudah menjadi milik disiplin lain, yaitu Ilmu Hukum, tetapi secara teoretis dapat ditelusuri bahwa dimensi hukum bersifat publik dan seharusnya menjadi domain dari administrasi negara. Kejadian yang sama terjadi juga pada bidang lain, seperti studi tentang pemerintahan.

Braibanti dalam Riggs (1986) menyatakan, tidak perlu ditanyakan lagi apabila ternyata sistem administrasi mempunyai hubungan ekologis dengan seluruh tatanan sosial yang dipengaruhinya. Dijelaskannya, sering kali

hubungan sistem tersebut tidak dapat mendorong terciptanya keseimbangan dalam pembangunan politik, kecuali apabila dengan cara yang sama peningkatan kemampuannya diartikulasikan dengan proses pertumbuhan politik. Lebih dari itu dalam jangka panjang sebaiknya aparat administrasi selalu dikenalkan dengan doktrin atau ideologi yang bersumber dari tatanan sosialnya.

Lebih populernya istilah *administration* sampai ke Indonesia melalui penjajah Belanda, terjadi setelah diterbitkannya tulisan Woodrow Wilson (Shafritz and Albert C. Hyde, 1987) yaitu “The Study of Administration” Tahun 1887. Wilson menyatakan sasaran studi administrasi adalah *...to discover, first, what government can properly and successfully do, and, secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energi.*” Mempelajari *public administration* kata Wilson, pertama-tama adalah untuk menemukan apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah secara tepat dan berhasil baik, keduanya, bagaimana pemerintah itu melakukan hal yang tepat tadi dengan efisiensi tinggi yang paling mungkin serta dengan biaya serendah mungkin, baik yang berupa uang maupun energi.

Berdasarkan pemahaman di atas, dapat dipahami bahwa kegiatan administrasi yang dijalankan oleh seorang administrator mencakup kegiatan melayani (*administer*), manajemen (*administratio*) serta memimpin (*administro*). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa administrasi adalah proses organisasi dan manajemen yang dilakukan secara kerja sama berhubungan dengan pelaksanaan usaha untuk mencapai tujuan baik yang bersifat publik maupun bisnis. Dalam hal ini secara tegas Lepawsky (1960) menyatakan: “...*administration is used in the broad sense to include organization and management; administration is the force which lays down the object for which an organization and its management are to strive ...* (administrasi dipergunakan secara luas yang meliputi organisasi dan manajemen; administrasi adalah kemampuan menentukan tujuan, yang harus dicapai oleh suatu organisasi dan manajemen). Administrasi adalah suatu bentuk daya upaya manusia bersifat kooperatif dan mempunyai tingkat rasionalitas tinggi. Organisasi adalah struktur hubungan antarpribadi yang berdasarkan atas wewenang formal dan kebiasaan di dalam suatu sistem administrasi. Sedangkan manajemen adalah suatu rangkaian tindakan dengan maksud untuk mencapai hubungan kerja sama yang rasional dalam suatu sistem administrasi. Apabila dianalogikan, hubungan antara administrasi

dengan manajemen dan organisasi adalah organisasi dapat diibaratkan sebagai anatomi dari administrasi, sedangkan manajemen menunjukkan fungsinya. Keduanya saling bergantung dan tak dapat dipisahkan satu sama lainnya dalam suatu ikatan yang jalin menjalin dan sinergis. Penggolongan antara organisasi dan manajemen dilakukan untuk mempertajam pemahaman. Sebenarnya kedua pengertian itu merupakan dua cara melihat atas satu gejala yang sama. Organisasi melihat administrasi dalam keadaannya yang statis dan mencari pola, sedang manajemen melihat administrasi dalam keadaan dinamisnya dan bergerak. Organisasi dan manajemen sebagai wadah atau media hanya akan hidup dan bersifat dinamis kalau digerakkan oleh perilaku manusia yang mengelola dan atau memimpinya.

Berdasar arti harfiah dan pemahaman di atas, Atmosudirdjo (1980) menyimpulkan bahwa administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan memberi bantuan dalam mengelola informasi, mengelola manusia, mengelola harta benda ke arah suatu tujuan yang terhimpun dalam organisasi. Tugas *administrator* adalah melayani atau menaati, melaksanakan *administrare* atau tata usaha (registrasi, dokumentasi, inventarisasi atau pencatatan harta kekayaan dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan), dan *administro* atau memimpin dan mengarahkan personel yang dipercayakan. Kegiatan *administro* tidak lain merupakan kegiatan manajemen, yaitu proses pengendalian, penggerakan dan pemanfaatan atau pendayagunaan faktor-faktor sumber daya yang sudah direncanakan. Jadi, secara etimologis, administrasi dapat dijelaskan sebagai kegiatan memberi bantuan dalam mengelola informasi, mengelola manusia, mengelola harta benda ke arah suatu tujuan yang terhimpun dalam organisasi (Ulbert Silalahi, 2003).

Secara fungsi, administrasi dapat dilihat dalam arti sempit dan luas. Administrasi dalam arti sempit disebut juga tata usaha (*clerical work, office work*). Kegiatan tata usaha ini meliputi kegiatan pengelolaan data dan informasi yang ke luar dari dan masuk ke organisasi, sebagai satu keseluruhan rangkaian kegiatan yang terdiri atas penerimaan, pencatatan, pengklasifikasian, pengolahan, penyimpanan, pengetikan, penggandaan, pengiriman informasi dan data secara tertulis yang diperlukan oleh organisasi (Ulbert Silalahi, 2003). Keseluruhan rangkaian kegiatan ini merupakan rangkaian aktivitas tata usaha yang oleh Silalahi dirangkum dalam 3 kelompok, yaitu korespondensi atau surat menyurat, ekspedisi, dan pengarsipan.

Menurut Dimock dan Dimock (1984) dalam pengertian yang luas, administrasi adalah aktivitas kelompok yang bekerja sama. Sedangkan Leonard D. White (1958), mengemukakan bahwa administrasi adalah proses yang umum terdapat dalam setiap usaha kelompok, negara ataupun swasta, sipil maupun militer, berskala besar maupun kecil. Selanjutnya White menyatakan dalam pengertian yang luas administrasi adalah “...*in broadest terms, public administration consist of all those operation of all those operation having their purpose the fulfillment or enforcement of public policy*” (administrasi negara terdiri atas seluruh kegiatan pelaksanaan yang bertujuan untuk memenuhi atau mendukung kebijakan negara).

Lepawsky (1960), memberikan pengertian administrasi dalam arti luas sebagai berikut.

1. *Certain established practices and techniques in society are recognized as constituting the field of administration or management* (praktik-praktik dan teknik-teknik tertentu dalam masyarakat yang terbentuk secara teratur diakui sebagai lapangan administrasi atau manajemen).
2. *These administrative practices and managerial techniques enable the various organizations of a society its governments and business enterprises, its social clubs and labor unions to fulfill their responsibilities and to execute their programs* (Praktik-praktik administratif dan teknik-teknik manajerial ini memungkinkan berbagai organisasi pemerintahan dan bisnis, klub sosial dan serikat pekerja untuk memenuhi tanggung jawabnya dan melaksanakan program-programnya).
3. *These administrative techniques are as significant a part of the end result as the actual programs to be carried out* (Teknik-teknik administratif ini adalah menjadi bagian penting untuk mencapai hasil akhir sebagai program nyata yang harus dilaksanakan).

Oleh karena itu, administrasi penting bukan hanya disebabkan oleh ia berhubungan dengan alat-alat dan metode-metode, tetapi juga karena ia menentukan tujuan-tujuan dan nilai-nilai. *Administration, therefore, is important not only because it deals with means and methods, but because it also determine ends and values.*

Beberapa ahli lain memberikan rumusan yang berbeda-beda tentang batasan administrasi walaupun sebenarnya jika ditelaah secara mendalam, pada dasarnya pengertian yang diberikan oleh para ahli tersebut bermakna sama. Perhatikan batasan berikut ini:

- a. Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama 2 orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian, 1980).
- b. Administrasi adalah segenap rangkaian penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Terdapat 8 macam unsur administrasi yang merupakan subkonsep administrasi, yaitu organisasi, manajemen, komunikasi, informasi, personalia, finansial, material dan relasi publik (The Liang Gie, 1978).
- c. Administrasi adalah proses kerja sama dengan dan melalui orang-orang dan kelompok untuk mencapai tujuan organisasi (Hersey & Blanchard, 1985).

Sedangkan Nawawi & Martini Hadari (1994) merangkum pengertian administrasi sebagai berikut.

1. Administrasi merupakan kegiatan manusia dan berlangsung berupa proses pengendalian interaksi antara 2 orang atau lebih dalam bentuk kerja sama.
2. Administrasi merupakan proses pengendalian yang sadar tujuan.
3. Administrasi berlangsung untuk mempersatukan gerak langkah sejumlah manusia.
4. Administrasi mempunyai dua fungsi yang saling terintegrasi yakni fungsi primer (yang lazim disebut fungsi manajemen) dan fungsi sekunder, dari konsep tersebut terdapat istilah manajemen plus untuk sebutan administrasi. Fungsi primernya meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, koordinasi, kontrol (pengawasan) dan komunikasi. Fungsi sekundernya meliputi tata usaha (tata laksana), keuangan, sumber daya manusia, (personalia), logistik, hubungan masyarakat dan dukungan sistem informasi.

Dari definisi-definisi di atas, secara umum dapat dikemukakan pada hakikatnya administrasi adalah kegiatan atau aktivitas bersama dari sekelompok orang-orang dengan cara bekerja sama dan bersemangat untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Kegiatan seperti itu, dapat dilakukan dalam bisnis maupun di bidang pemerintahan. Secara khusus di bidang pemerintahan, administrasi dapat dijelaskan sebagai kegiatan fungsionaris pemerintahan beserta seluruh jajaran aparatur dalam ikatan kerja sama yang

terkoordinasi dan terkendali, disertai semangat dan cita-cita yang tinggi untuk mewujudkan tujuan-tujuan pemerintahan yang ditetapkan dalam kebijakan-kebijakan umum maupun keputusan-keputusan politik, yang di tingkat nasional termuat dalam undang-undang dan operasionalnya dan di tingkat daerah terdapat dalam peraturan daerah, bagi urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya.

James D. Carroll dalam Henry (1988) pada suatu simposium yang diselenggarakan November-Desember 1975, menyimpulkan bahwa Administrasi adalah pengetahuan. Pengetahuan adalah kekuasaan. Administrasi adalah kekuasaan. Silogisme ini ternyata dalam praktik merupakan suatu kenyataan. Sebagai contoh kasus di Indonesia bahwa yang disebut Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota adalah pejabat politik yang menjadi administrator publik. Khusus dalam pemerintahan daerah telah diatur dalam aturan normatif yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif, yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara empirik dapat dijadikan argumen penguat bahwa administrator publik bersifat politis. Dalam sistem administrasi publik yang terjadi di negara-negara demokratis, administrator negara/pemerintahan merupakan penentu atau *ring master*-nya.

Simon et al (1978) menyatakan bahwa administrasi lebih mengarah pada bagaimana sesuatu dilaksanakan atau sesuatu dipilih, dan seterusnya. Misalnya, bagaimana tujuan ditetapkan, metode pelaksanaan dipilih, cara pengawasan yang berhasil efektif, dan efisien. Terlihat bahwa administrasi lebih mempersoalkan *bagaimana sesuatu ditentukan*. Jadi, terdapat proses *learning* dalam administrasi. Tujuannya supaya terbentuk harmonisasi dan sinergisnya suatu kegiatan. Sugandha (1991) menyatakan, mempelajari administrasi sebenarnya mempelajari bagaimana caranya agar kerja sama orang-orang dalam mencapai tujuan menjadi efektif, dan apa yang dapat menghalang-halangi keberhasilan kerja sama tersebut. Kerja sama yang baik adalah kerja sama yang dilakukan dengan penuh kesadaran serta yang terencana dan terkoordinasi. Dalam dunia modern, aktivitas pekerjaan tidak dapat dilakukan secara sendirian, apalagi untung-untungan, melainkan harus terorganisasikan, dilakukan dengan penuh perhitungan dan dengan pengkajian yang matang. Terlebih dengan dana dan sumber daya yang terbatas dan langka maka kalkulasi menjadi syarat mutlak agar setiap aktivitas pekerjaan dapat menghasilkan sesuatu yang nilainya lebih tinggi dari dana dan daya yang telah dikorbankan.

Dengan mengamati berbagai pengertian administrasi, seperti yang dikemukakan di atas, apabila ditinjau dari segi isi atau intinya maka dimensi administrasi terdiri dari berikut ini.

1. Organisasi.
2. Manajemen.
3. Kepemimpinan.
4. Pengambilan keputusan.
5. Komunikasi atau hubungan aktivitas kerja manusia.

Silalahi (1989), mengemukakan argumen yang dapat dipergunakan terkait dengan ruang lingkup administrasi tidak lepas dari organisasi, manajemen, kepemimpinan, pengambilan keputusan dan komunikasi adalah berikut ini.

1. *The most elementary aspect of administration is organization* (hubungan organisasi dengan administrasi ibarat ilmu anatomi atau sketologi kepada lapangan *medicine* (Lepawsky).
2. *Management involves the concrete practices and the observable techniques of administration* (Lepawsky).
3. Administrasi kadang-kadang menunjuk pada kata-kata khusus, baik sebagai manajemen atau organisasi sehingga sering disebut organisasi administratif atau manajemen administratif (Lepawsky).
4. *Management is administration in action atau dinamika administrasi terwujud dalam manajemen.*
5. Organisasi sebagai kompleks pola atas komunikasi dan bentuk hubungan yang lain di dalam masyarakat (Herbert Simon).
6. Organisasiyang terpenting di dalamnya adalah sistem informasi dan sistem pengambilan keputusan (Peter F. Drucker).
7. Komunikasi bukan merupakan aspek sekunder atau aspek yang didapatkan kemudian, melainkan bagian yang merupakan bagian yang lebih penting dari kemungkinan-kemungkinan fungsi dasar yang lainnya. Komunikasi merupakan inti dari kegiatan-kegiatan terorganisasi dan sekaligus merupakan proses pemula yang menyebabkan fungsi-fungsi lain terbentuk kemudian (Bewelas dan Barrett).
8. Eksistensi sebuah organisasi dibutuhkan tiga kondisi, yaitu (1) ada orang yang saling berkomunikasi; (2) ada orang bersedia mendukung kegiatan; dan (3) ada tujuan. Fungsi yang utama bagi organisasi ialah

pengembangan dan mempertahankan sistem komunikasi (Chester I. Barnard).

9. Komunikasi memegang peranan pokok dalam setiap administrasi. Administrasi adalah komunikasi (Lee O. Thayer).
10. Betapa pun beragamnya kegiatan atau betapa pun khususnya kecakapan yang harus dimiliki, hasil analisis tentang tugas eksekutif adalah komunikasi. Manager harus menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain dan agar tugas itu bisa sempurna diperlukan keefektifan komunikasi (*American Management Association*).

Fayol dalam Hodgetts (1975), telah meletakkan sejumlah prinsip-prinsip umum administrasi. Adapun prinsip-prinsip administrasi yang dikemukakannya dan menjadi dasar pemikiran bagi perkembangan administrasi adalah berikut ini.

1. Pembagian kerja (*division of work*). Pembagian kerja dilakukan sebagai upaya penanganan pekerjaan yang disesuaikan dengan kualifikasi keahlian dan bidangnya agar dalam proses kerja terjadi efisiensi yang tinggi. Pembagian kerja merupakan spesialisasi yang dipertimbangkan untuk efisiensi dalam pekerjaan.
2. Wewenang dan tanggung jawab (*authority and responsibility*). Wewenang adalah hak administrator untuk memberikan perintah dan memberikan pengaruh kepada bawahannya. Wewenang merupakan sesuatu yang melekat dalam diri administrator. Konsekuensi dari pemilihan wewenang tersebut adalah tanggung jawab, baik bagi yang menerima amanah maupun yang menerima perintah. Tanggung jawab bermakna mentalis berupa kewajiban seseorang individu untuk melaksanakan aktivitas yang ditugaskan sebaik mungkin, sesuai dengan kemampuannya. Tanggung jawab adalah kewajiban seseorang untuk mencapai hasil-hasil yang bersama-sama ditentukan melalui tindakan partisipasi antara atasan dan bawahan. Dalam konteks ini, kedua konsep tersebut dipergunakan.
3. Disiplin (*discipline*). Dalam kegiatan yang melibatkan banyak orang (individu), disiplin merupakan hal yang mutlak dalam kerja sama. Setiap anggota organisasi harus berappresiasi dan tunduk menaati aturan main dan normatif yang telah ditetapkan. Disiplin adalah taat kepada hukum dan peraturan yang berlaku. Dalam konteks disiplin pegawai adalah

ketaatan pegawai dalam menghormati perjanjian kerja dengan institusi di mana pegawai itu bekerja.

4. Kesatuan perintah (*unity of command*). Pegawai menerima perintah hanya dari satu pimpinan. Prinsip ini secara sederhana menyatakan, jangan ada bawahan yang mempunyai atasan lebih dari satu orang.
5. Kesatuan arah dan tujuan (*unit of direction*). Kegiatan organisasi harus diarahkan pada tujuan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kesatuan arah dan tujuan bahwa setiap kelompok kegiatan mempunyai kesamaan tujuan, yang mempunyai seorang pimpinan dan rencana.
6. Mendahulukan atau mengutamakan dan menempatkan kepentingan organisasi di atas kepentingan pribadi (*subordination of individual to general interest*). Kepentingan organisasi ditempatkan sebagai kepentingan bersama yang harus dijaga dan didahulukan, bukannya menempatkan kepentingan pribadi sebagai kepentingan utama.
7. Penggajian atau upah (*remuneration*). Penggajian harus disesuaikan dengan kompetensi keahlian dan diatur secara adil, jujur, dan profesional sesuai dengan kompensasi pekerjaan dan sesuai dengan standar yang telah ditentukan. Layak dan proporsional sesuai dengan tanggung jawab dan kedudukannya, dapat memuaskan semaksimal mungkin baik pegawainya maupun pemimpinnya.
8. Sentralisasi (*centralization*). Tanggung jawab akhir tetap pada pimpinan puncak. Wewenang didelegasikan. Dalam organisasi modern perlu delegasi wewenang, berupa pemencaran tugas agar pekerjaan dapat ditangani lebih cepat dan efisien. Dalam hal ini yang diberi tanggung jawab dapat menerapkan serta mengembangkan pengetahuan dan keterampilan dalam unit kerjanya.
9. Skala hierarki (*scalar cain*). Skala hierarki merupakan garis wewenang dan program yang diturunkan dari pimpinan puncak ke pimpinan bawah dan pekerja.
10. Tata tertib (*order*). Penempatan dan pendayagunaan sumber daya baik orang maupun material sesuai dengan kapasitasnya dan tempatnya. Segala sesuatu ditempatkan sesuai dengan situasi dan kondisi.
11. Keadilan (*equity*). Kesetiaan dan pengabdian anggota harus diimbangi dengan sikap keadilan dan kebaikan serta perlakuan yang wajar dari pimpinan terhadapnya.
12. Stabilitas jabatan (*stability of tenure*). Memberikan waktu yang signifikan kepada pekerja untuk menjalankan fungsinya dengan efektif

dan menjaga kestabilan organisasi dengan cara meningkatkan ketahanan organisasi. Artinya, tindakan yang akan diambil oleh pimpinan akan menimbulkan pengaruh yang tidak baik dalam organisasi maka tindakan tersebut tidak perlu dilaksanakan, termasuk dalam hal pergantian jabatan/personal.

13. Prakarsa atau inisiatif (*initiative*). Terkait dengan daya pikir dan kreativitas dalam bentuk ide untuk merencanakan sesuatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi. Dengan perkataan lain, merupakan daya dorong kemajuan yang akhirnya akan mempengaruhi kinerja organisasi bersangkutan. Oleh karenanya, kepada pegawai perlu diberikan kebebasan untuk memikirkan dan mengeluarkan pendapat tentang semua aktivitas, bahkan untuk mengevaluasi diri.
14. Solidaritas kelompok kerja (*la esprit de corps*). Semangat untuk menjaga visi dan misi organisasi dengan cara mempererat tali hubungan antar pimpinan, pekerja dengan pimpinan, pekerja dengan pekerja serta menumbuhkan dan meningkatkan inovasi dan meningkatkan motivasi kerja. *La esprit de corps adalah prinsip kesatuan.*

Sebagai ilmu, administrasi merupakan bidang studi yang mempelajari atau menelaah fenomena kerja sama manusia secara organisasional; dan sifatnya universal. Sedangkan sebagai seni, administrasi merupakan praktik dari kegiatan manusia yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama; Sebagai seni, administrasi telah memperlihatkan eksistensinya sejak adanya peradaban manusia. Piramida Cheops, suatu bangunan raksasa sebagai hasil karya arsitek Mesir Kuno kira-kira Tahun 3000 sebelum Masehi, merupakan salah satu bukti sudah dilaksanakannya administrasi dalam praktik pada masa pra sejarah. Piramida tersebut terdiri dari jutaan batu yang tersusun rapi. Jelas ini dikerjakan dengan melibatkan ratusan ribu tenaga kerja, memerlukan perencanaan yang matang, pengorganisasian, koordinasi, leadership dan fungsi-fungsi manajerial lainnya. Inilah salah satu bukti bahwa administrasi dan manajemen dalam praktik sudah ada sejak beribu abad sebelum Masehi. Bagaimana dengan hasil karya administrasi di Indonesia? Hasil karya seni administrasi di Indonesia dapat dibuktikan dengan adanya Candi Borobudur dan candi-candi lainnya, Masjid Demak, Masjid Agung Banten, dan Gereja Ayam di dekat Gedung Bappenas.

Buku SANKRI (2003) menegaskan pentingnya studi dan peran administrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara pada

zaman modern, antara lain disebabkan oleh kebutuhan dan kenyataan sebagai berikut.

1. Dalam kehidupan masyarakat modern, pola kehidupan di berbagai bidang berkembang berdasarkan kerja sama yang terorganisasi.
2. Pola kehidupan yang terorganisasi tersebut berkaitan dengan pola kehidupan modern dan cara berpikir serta bekerja secara rasional.
3. Cara berpikir dan bekerja secara rasional menuntut penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi modern.
4. Cara berpikir modern dan bekerja secara rasional tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi kerja dalam pencapaian tujuan.
5. Berpikir dan bekerja sama secara rasional dengan teknologi modern dan dengan pola kehidupan berorganisasi ke arah terwujudnya efisiensi dan efektivitas itu memerlukan administrasi.

Pemikiran dan pendalaman terhadap ilmu administrasi dalam rangka sistem administrasi negara terus berlangsung. Pemikiran sistem administrasi negara secara filosofis terarah pada upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan nyata yang dihadapi sistem administrasi, baik yang menyangkut dalam sistem itu sendiri maupun eksekusi yang timbul dalam hubungan interaksinya dengan lingkungan, serta upaya untuk meningkatkan kompetensinya sehingga mampu menyelenggarakan berbagai fungsi pemerintahan sesuai situasi dan kondisi yang terjadi.

B. PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi negara yang dalam bahasa Inggris disebut *public administration* dapat ditelaah dari dua sisi yaitu sebagai ilmu dan sebagai sistem. Dari sisi keilmuan administrasi negara mulai berkembang pada akhir abad ke-19 sebagai perpaduan ilmu administrasi dengan ilmu politik. Pemisahannya dengan ilmu politik disebabkan secara keilmuan keduanya berhasil menemukan domain masing-masing. Ilmu politik mempunyai fokus pada fenomena kekuasaan dalam berbagai dimensi dan dinamikanya. Sedangkan administrasi negara berfokus pada fenomena *penyelenggaraan negara* atau *organisasi dan manajemen negara* yang berkenaan dengan keseluruhan unsur dan interaksi antarunsur negara (warga negara, wilayah

negara, dan pemerintahan negara), tujuan bernegara, serta posisi dan peran negara dan warga negara (masyarakat) dalam keseluruhan aktivitas di dalamnya. Sebagai sistem, administrasi negara dipraktikkan dan dikembangkan oleh bangsa untuk melakukan kegiatan atau mewadahi upaya bangsa yang bersangkutan dalam rangka mencapai tujuan bersama dalam bernegara. Sebagaimana sistem lainnya, sistem administrasi negara secara konseptual mengandung unsur-unsur nilai berupa landasan dan tujuan; struktur berupa tatanan organisasi dan proses, yaitu manajemen.

Dalam Buku SANKRI (2003) yang diterbitkan Lembaga Administrasi Negara (LAN), memadu pengertian administrasi dalam pengertian sempit yaitu kegiatan tata usaha; dan pengertian luas sebagai kegiatan kerja sama untuk mencapai tujuan bersama, kemudian dalam konteks administrasi negara, memandang sebagai administrasi mengenai negara dalam keseluruhan unsur dan dinamikanya. Secara prinsip mengartikan administrasi negara sebagai *sistem dan proses kerja sama rasional dan manusiawi yang dilakukan oleh para penyelenggara pemerintahan negara dan warga negara dalam upaya mencapai tujuan-tujuan bersama dalam bernegara, sesuai posisi, peran, kepentingan, dan tanggung jawab masing-masing dalam kehidupan negara bangsa dan sebagai disiplin yang mempelajari fenomena-fenomena sistemik.*

Supaya lebih komprehensif dan untuk lebih memahami bahasan pengertian dan ruang lingkup administrasi negara, kita mulai dengan mengemukakan beberapa definisi administrasi negara dari ahli-ahli berikut:

1. *Public Administration* adalah organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah. *Public Administration* adalah suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan negara (Dwight Waldo, 1982).
2. Administrasi negara meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Administrasi negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perseorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Secara menyeluruh administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengaruh kecakapan-kecakapan dan teknik-teknik yang tak terhingga jumlahnya yang memberi arah dan maksud terhadap usaha-usaha sejumlah besar orang (John M Pfeiffer dan Robert V. Presthus, 1960).

3. Administrasi negara adalah berikut ini.
 - a. Suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintah. Meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif dan yudikatif, serta hubungan di antara mereka.
 - b. Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan umum/negara dan oleh karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
 - c. Dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi privat.
 - d. Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat (Felix A Nigro, 1970).
4. Administrasi negara adalah studi tentang seluruh proses, organisasi dan individu yang bertindak sesuai dengan peranan dan jabatan resmi sehubungan dengan pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga legislatif, eksekutif dan peradilan (Gordon, 1982).

Dalam perkembangan ilmu pengetahuan, administrasi negara telah tumbuh dan dikenal sejumlah paradigma yang menggambarkan adanya perubahan-perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori, dan metodologi atau dalam bangunan epistemologi serta nilai-nilai yang mendasarinya. Perkembangan dan lahirnya paradigma baru administrasi negara ini berpengaruh terhadap sistem administrasi suatu negara, termasuk dalam sistem administrasi negara di Indonesia.

Paradigma menjadi konsep yang menarik perhatian sejak Thomas Kuhn di awal 1960-an, menerbitkan bukunya yang monumental berjudul *The Structure of Scientific Revolution*, dan pandangan Kuhn (2002) mempengaruhi pengamat dalam berbagai bidang ilmu sosial termasuk administrasi negara. Dalam bukunya tersebut terdapat sekitar 21 pengertian tentang paradigma, di antaranya diartikan: *a framework of basic assumptions including standards for determining the validity of knowledge, rules of evidence and inference, and basic principles of cause and effect-shared by a scientific community* [suatu kerangka asumsi basis dasar mencakup standar untuk menentukan kebenaran pengetahuan, peraturan tentang bukti dan kesimpulan, dan prinsip dasar sebab akibat yang diberikan oleh suatu masyarakat ilmiah].

Nicholas Henry (1988) dengan memusatkan pengamatan atas *lokus* (*tempat di mana bidang itu berada*) dan *fokus* (kekhususan dari bidang ini) dari Ilmu Administrasi seperti yang dianjurkan Golembiewsky, telah membagi perkembangan administrasi negara ke dalam 5 paradigma, khususnya di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat. Kelima paradigma itu adalah berikut ini.

1. Dikotomi antara Politik dan Administrasi 1900-1926.

Fokus administrasi negara terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan; sedangkan masalah-masalah pemerintahan, politik, dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik (Nicholas Henry, 1980). Dalam paradigma ini, menurut Waldo: *politics should not intrude on administration; management lend itself to scientific study; public administration is capable of becoming a value free science in its own right; the mission of administration is economy and efficiency* (Nicholas Henry, 1980; Dwight Waldo, 1968), yaitu politik tidak tercampur dengan administrasi; manajemen dapat menjadi bidang studi tersendiri; administrasi negara dapat menjadi ilmu yang bebas nilai; periode di mana misi administrasi adalah ekonomi dan efisiensi. Tokoh-tokoh ternama dari paradigma ini adalah Frank J. Goodnow (1900), dan Leonard D. White (1929).

2. Prinsip-prinsip Administrasi, 1927-1937.

Lokus dari administrasi negara tidak merupakan masalah dalam paradigma ini, yang dipentingkan adalah fokusnya, yaitu *prinsip-prinsip administrasi* yang dipandang dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan di setiap lingkungan sosial budaya. *They worked in any administrative setting, regardless of culture, function, environment, mission, or institutional framework and without exception-it there fore followed that could be applied successfully anywhere* (Nicholas Henry, 1980), yaitu prinsip-prinsip bekerja dalam suasana administrasi mana pun, tanpa memandang budaya, fungsi, lingkungan, misi ataupun kerangka institusional serta tanpa pengecualian-maka hal itu diikuti pula oleh kebenaran bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan di mana pun juga dengan berhasil. Tokoh-tokohnya dari paradigma ini, antara lain Mary Parker Follet (*Creative Experience*, 1924), Willoughby (*Principle of Publik Administration* 1927) Henry Fayol (*Industrial and Management*, 1930) Gullick and Urwick (*Papers on the Science of*

Administration, 1937), dan sebelumnya perlu disebut Frederick W. Taylor (*Principle of Scientific Management*, 1911), Gullick dan Urwick mengungkapkan adanya 7 prinsip administrasi yang universal, yaitu POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Retorting, dan Budgeting*).

3. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik, 1950-1970.

Pada periode ini muncul kritik-kritik sebagai reaksi terhadap kelemahan yang tampak pada paradigma 1 dan 2, yang pada dasarnya meliputi 2 hal, yaitu:

- a. dikotomi antara politik dan administrasi tidak realistis (Fritz Morsten, 1946) (Gaus, 1950);
- b. Prinsip-prinsip administrasi tidak konsisten dan tidak dapat berlaku universal (Simon, 1946 dan 1947; Dahl, 1946). *But the dichotomy, rather than keeping them apart, really offered a framework for bringing politics and administration together...In the end, the dichotomy was rejected not because it separated politics and administration but because it joined them in a way that offended the pluralist norms of postwar political science*, yang artinya tetapi dikotomi, lebih memilih untuk menawarkan sebuah kerangka yang menggabungkan politik dan administrasi, daripada memisahkan mereka. Pada akhirnya, dikotomi ditolak bukan karena memisahkan politik dan administrasi melainkan karena menggabungkan mereka dalam satu cara yang meng-offeded norma-norma pluralisme tentang ilmu politik pascaperang (Schick, 1975)] Kritik-kritik tersebut telah mendorong pemikiran lebih lanjut dan melahirkan paradigma baru yang oleh Nicholas Henry disebut Administrasi negara sebagai Ilmu Politik. Ini ditandai dengan kembalinya studi administrasi ke dalam lingkungan ilmu politik, dan diterimanya kenyataan bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip administrasi dipengaruhi bermacam faktor lingkungan, tidak bebas nilai (*value free*) atau universal. Hal ini mendorong perkembangan studi perbandingan dalam bidang ilmu politik dan administrasi negara, untuk melihat pengaruh bermacam aspek lingkungan terhadap sistem politik dan administrasi. Sekali pun administrasi telah kembali ke dalam lingkungan ilmu politik, namun demikian terdapat pemisahan lokus dan fokus di antara keduanya. Apabila ilmu politik berfokus pada masalah-masalah proses penyusunan kebijakan dalam fokus

eksternal, yaitu kekuatan sosial politik di luar birokrasi maka ilmu administrasi berfokus pada perumusan kebijakan yang berlokus dalam tubuh birokrasi, kemudian membawanya kepada sistem politik yang berlaku (Nicholas Henry, 1980).

4. Paradigma 4, yaitu Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi, 1956-1970.

Kembalinya administrasi negara ke dalam lingkungan ilmu politik, mendorong perkembangan ilmu perilaku (*behavioral sciences*) dalam bidang studi administrasi negara yang tumbuh dalam 2 jalur, yaitu teori organisasi, yaitu untuk lebih memahami perilaku organisasi dari segala sudut pandang, seperti *social-psychology* dalam *organization development* atau OD dan ilmu manajemen termasuk analisis kuantitatif, analisis sistem, *operation research*, dan ekonometri yang merupakan fokus dari paradigma 4 ini. Perkembangan focus seperti itu dapat digambarkan dari ucapan Simon berikut, yaitu *a new paradigm for public administration ment that there ought to be two kinds of public administrations working in harmony and reciprocal intellectual stimulation; those scholar concerned with developing a pure science of administration based on a thorough grounding in sosial psychology, and a larger group concerned with prescribing for public policy* (Herbert A. Simon, 1947; Nicholas Henry, 1980). Secara tidak disadari pada waktu itu, mengarah pada 2 hal yang terpisah tetapi bersifat komplementer. Seadngkan yang satu adalah menimbulkan administrasi negara baru, yang satu lagi terjadinya perkembangan program-program interdisipliner dalam ilmu pengetahuan, psikologi sosial, teknologi dan kebijakan umum atau dalam terminologi yang lain. Di samping Simon tokoh-tokoh lainnya antara lain Henderson (*Emerging synthesis in American Public Administration*, 1967), dan Coldwell dengan tulisannya *Environment: A Challenge to Modern Society*, 1970).

5. Paradigma 5, yaitu Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara 1970. Paradigma ini mengidentifikasi diri dengan masalah dan kepentingan publik sebagai lokus, dan teori administrasi, Ilmu Manajemen dan Kebijakan Publik sebagai fokus. Nicholas Henry menyatakan bahwa ... *public administration its have been increasingly concerned with the inextricably related areas of policy science, political economy, the public policy making process and its analysis, and the measurement of policy outputs* [para ahli administrasi negara semakin

banyak memberi perhatian pada bidang ilmu lain yang memang tak terpisahkan dari administrasi negara, seperti ilmu politik, ekonomi politik, proses pembuatan kebijakan publik serta analisisnya dan perkiraan keluarannya].

Titik sentral pembahasan kelima paradigma tersebut berkisar pada soal fokus dan lokus administrasi negara. Teori-teori yang diperlukan dalam setiap paradigma dapat dimasukkan ke dalam salah satu dari empat bagian Teori Kuartet, yang terdiri dari Teori Deskriptif, Teori Normatif, Teori Asumtif, dan Teori Instrumental. Sedangkan yang dimaksud dengan Teori Deskriptif adalah teori yang bertujuan menerangkan dan menggambarkan berlakunya administrasi negara. Teori ini amat menonjol dalam paradigma keempat dan kelima. Sedang Teori Normatif dimaksudkan sebagai teori yang berusaha menyajikan hal-hal yang ideal atau yang terbaik bagi berlakunya administrasi negara. Teori Normatif terlihat nyata dalam paradigma pertama. Sedangkan Teori Asumtif diartikan sebagai teori yang dibangun dengan atau berdasarkan asumsi-asumsi tertentu. Teori ini tampaknya mendominasi paradigma kedua. Terakhir, Teori Instrumental adalah teori yang terbentuk dari pengembangan teori administrasi negara yang semata-mata ditujukan sebagai alat untuk mencapai tujuan, dan teori ini terlihat dalam paradigma ketiga dan kelima.

Di samping Nicholas Henry, ahli lain, yaitu George Frederickson (1994), mengungkapkan adanya 5 paradigma dalam bidang pengetahuan administrasi negara, tetapi kemudian menambahkan satu paradigma ilmu yang ia sendiri turut menganjurkannya, yaitu Administrasi Negara Baru. Keenam paradigma tersebut adalah berikut ini.

Paradigma 1: Birokrasi Klasik

Fokusnya adalah struktur (desain) organisasi dan fungsi atau prinsip-prinsip manajemen, sedangkan yang merupakan lokusnya adalah berbagai jenis organisasi baik pemerintahan maupun bisnis. Nilai pokok yang ingin diwujudkan adalah efisiensi, efektivitas, ekonomi, dan rasionalitas. Tokoh utama paradigma ini adalah Weber (*Bureaucracy*, 1922), Wilson (*The study of Public Administration*, 1887), Taylor (*Scientific Management*, 1912), serta Gulick dan Urwick (*Papers on the Science of Administration*, 1937).

Paradigma 2: Birokrasi Neoklasik

Nilai yang dianut dan ingin dicapai paradigma ini adalah serupa dengan paradigma yang pertama; tetapi yang merupakan lokus dan fokusnya berbeda. Lokusnya adalah keputusan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya adalah proses pengambilan keputusan dengan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisis sistem, dan penelitian operasi. Tokoh teoretisi pendukung paradigma ini, antara lain adalah Simon (*Administrative Behavior*, 1948), Cyert dan March (*A Behavioral Theory of the Firm*, 1963).

Paradigma 3: Kelembagaan

Fokus perhatiannya terletak pada pemahaman mengenai perilaku birokrasi yang dipandang sebagai suatu organisasi yang kompleks. Masalah-masalah efisiensi, efektivitas, dan produktivitas organisasi kurang mendapat perhatian. Salah satu perilaku birokrasi yang diungkapkan oleh paradigma ini adalah perilaku pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan inkremental, yang oleh Linblom dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebaikan dan berbagai kemungkinan bias dari pejabat-pejabat politis. Tokoh-tokohnya adalah Charles Lindblom 1965, Thompson (*Organization in Action: The Social Science Bases of Administrative Theory*, 1967), Mosher (*Democracy And The Public Service*, 1968), dan Etzioni (*A Comparative Analysis of Complex Organization*, 1961).

Paradigma 4: Hubungan Kemanusiaan

Nilai yang mendasari paradigma ini adalah keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dalam status dan hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri, dan optimasi tingkat kepuasan. Fokus dari paradigma ini adalah dimensi-dimensi kemanusiaan dan aspek sosial-psikologi dalam tiap jenis organisasi ataupun birokrasi. Di antara tokoh teoretisi yang berpengaruh dalam paradigma ini adalah Rensis Likert (*The Human Organization: Its Management And Value*, 1967), dan Daniel Katz dan Robert Kahn (*The Social Psychology of Organizations*, 1966). Pengembangannya meliputi *sensitivity training*, *group dynamic* dan *organization development*.

Paradigma 5: Pilihan Publik

Fokus administrasi negara menurut paradigma ini tak lepas dari politik, sedangkan lokusnya adalah pilihan-pilihan untuk melayani kepentingan publik mengenai barang dan jasa yang harus diberikan oleh sejumlah organisasi yang kompleks. Menurut Frederickson: *The modern version of political economics is now customarily referred to as either nonmarket economics or the public choice approach* [Versi yang modern tentang ekonomi politis sekarang biasa dikenal baik sebagai ekonomi nonmarket maupun pendekatan pilihan masyarakat (1967)]. Perkembangan ini mendorong Ostrom menarik kesimpulan bahwa: *A variety of different organizational arrangements can be used to provide different public goods and services* [Berbagai pengaturan organisatoris yang berbeda dapat digunakan untuk menyediakan jasa dan barang-barang publik berbeda (1973)]. Tokoh-tokohnya adalah Ostrom (1973), Buchanan dan Tullock (1962-1968).

Paradigma 6: Administrasi Negara Baru

Fokus dari administrasi negara baru meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang responsif dan mengundang partisipasi, serta dapat memberikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat. Karakteristik administrasi negara baru, menurut Frederickson, menolak bahwa para administrator dan teori-teori administrasi bersifat netral atau bebas nilai, dan nilai-nilai sebagaimana dianut dalam berbagai paradigma tersebut, seperti yang sudah dibahas adalah relevan sekalipun terkadang bertentangan satu sama lainnya. Masalahnya adalah bagaimana yang harus dilakukan untuk mendorong tercapainya nilai-nilai tersebut.

Tokoh lain yang mengkaji perkembangan administrasi negara adalah Calorie dan White (*Managing Development in The Third World*, 1987), mereka mengemukakan adanya beberapa pendekatan terutama ditujukan untuk lebih memahami organisasi dan fungsi-fungsi manajemen khususnya dalam hubungan pembangunan negara-negara dunia ketiga, yang dibaginya ke dalam 2 kelompok sebagai berikut.

1. Teori Organisasi

- a. Organisasi sebagai sistem pembuat keputusan dan pencapaian tujuan yang sangat dipengaruhi oleh rasionalitas ekonomi, termasuk dalam kelompok ini adalah aliran manajemen ilmiah ala Frederick Taylor (1974), teori pengambilan keputusan ala Simon dan March, model hubungan kemanusiaan ala Mayo, model teknik sosial ala Emery dan Trist (1960), dan model pertentangan (*conflict model*) ala Ralf Dahrendorf (1959).
- b. Organisasi sebagai bagian dari lingkungan sosiologi yang lebih luas dan mempengaruhi berfungsinya organisasi, termasuk dalam kelompok ini antara lain adalah model sistem terbuka ala Kast dan Kahn (1978) serta Thompson (1967), model ini menekankan pada 2 aspek, yaitu organisasi dan berbagai kelompok lingkungannya, seperti model kontingensial ala Lorsch (1967).

2. Teori Perilaku

Teori ini sejajar dengan kedua pendekatan pada teori organisasi di atas. Bryant dan White mengemukakan adanya 3 pokok pendekatan untuk memahami perilaku, yaitu berikut ini.

- a. *Model Rasional*, memusatkan perhatian pada individu anggota organisasi yang diasumsikan bersifat rasional dan mempunyai berbagai kepentingan, kebutuhan, motif dan tujuan, di antara pendukungnya terdapat antara lain Downs (1967), dan Simon (1973);
- b. *Model Sosiologis (Sosio Psikologik)*, berlandaskan bidang pengetahuan antropologi, sosiologi, dan psikologi perilaku yang melihat pengaruh timbal balik antara sikap dan perilaku individu dalam hubungan dengan lingkungannya yang kompleks, di antara pendukung teori ini Bern (1970);
- c. *Model Pengembangan Hubungan Manusia*, memusatkan perhatian pada tujuan yang ingin dicapai dan pengembangan berbagai sistem motivasi menurut jenis motivasi dan desain organisasi yang cocok yang dipandang akan memaksimalkan kegairahan kerja dan produktivitas. Di antara pendukung teori ini terdapat Maslow (1954), Mc Gregor (1961) dan Bennis (1969).

Selanjutnya Kastz dan Rosenzweig (1985) yang membagi perkembangan pemikiran paradigmatik dalam bidang pengetahuan organisasi dan manajemen sebagai berikut.

1. Konsep organisasi dan manajemen tradisional, antara lain berisikan teori-teori Weber, Taylor, dan Fayol dan lainnya sebagaimana terdapat pada paradigma 1 dan 2 dari Nicholas Henry ataupun paradigma 1 dari Frederickson.
2. Konsep perilaku dan ilmu manajemen, berisikan teori-teori psikologi, sosial psikologi, budaya, dan rasionalitas pengambilan keputusan, serta lain-lainnya sebagaimana terdapat pada paradigma 4 dari Nicholas Henry, dan paradigma 2 dari Frederickson.
3. Konsep organisasi dan manajemen modern, berisikan pendekatan sistem dan kontingensi, yang menganjurkan adanya keterpaduan dalam pendekatan-pendekatan perilaku, yaitu antara yang bersifat psikologi dan sosial-kultural psikologi dengan yang berkembang dalam kubu ilmu manajemen.

Kastz dan Rosenzweig (1985), mengemukakan bahwa struktur internal setiap sistem organisasi terdiri atas beberapa sub sistem: *goals dan values* (yang bersumber dari lingkungan sosial budaya yang luas), *technical* (termasuk ilmu pengetahuan dan teknologi yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas), *psychosocial* (terdiri dari individu dan kelompok individu dengan berbagai sikap, aspirasi, motivasi, status, interaksi, dan sebagainya), *structural* (berisikan pembagian pekerjaan dan koordinasi, dengan pola kewenangan dan sistem komunikasi tertentu), dan *managerial* (berperanan untuk melakukan kepemimpinan dalam organisasi serta dalam interaksinya dengan lingkungannya). Di samping itu, mereka menganjurkan untuk memandang organisasi dalam perspektif interaksinya dengan lingkungannya. Paradigma ini membuka kemungkinan gabungan sejumlah teori dan metodologi yang terdapat dalam berbagai paradigma, misalnya dalam paradigma klasik sampai dengan paradigma administrasi negara baru dari Frederickson, dan dari paradigma 2 sampai dengan 5 dari Nicholas Henry. Kemudian, dikemukakannya bahwa dalam pendekatan kontingensi terdapat anggapan bahwa organisasi dengan lingkungan dan berbagai sub sistem di dalamnya bersifat sebangun. Fungsi manajemen yang pokok adalah memaksimumkan keseimbangan tersebut. Keserasian antara organisasi dengan lingkungannya disertai desain yang serasi antar dan dalam berbagai

sub sistemnya akan menghasilkan nilai yang lebih tinggi dalam tingkat efisiensi, efektivitas, dan kepuasan para anggota. Pendekatan kontingensi melihat adanya pola hubungan tertentu untuk organisasi yang berbeda dengan pemahaman yang lebih baik mengenai pola interaksi antarberbagai variabel, relevan di dalam berbagai kemungkinan pola hubungan tadi akan memungkinkan pengembangan sistem administrasi yang lebih efektif.

Dari uraian di atas, tampak bahwa perbedaan yang ada di antara paradigma-paradigma yang dikemukakan Nicholas Henry dengan yang dikemukakan oleh Frederickson ataupun paradigma-paradigma yang dikemukakan Kast dan Rosenzweig terletak dalam nama yang diberikan (terminologi) atas sejumlah teori yang dikelompokkan menurut nilai dan fokus tertentu; dan tampaknya sulit untuk membuatnya lebih bersifat *mutually exclusive*. Misalnya, fokus paradigma prinsip-prinsip Administrasi dari Nicholas Henry adalah sama dengan fokus paradigma birokrasi klasik Frederickson, dan sama juga dengan paradigma organisasi tradisional dari Kast dan Rosenzweig; sedangkan fokus dari konsep sistem dan organisasi kontingensial dari Kast dan Rosenzweig adalah sama dengan paradigma kelembagaan dan kebijakan publik dari Frederickson, dan seterusnya.

Berkaitan dengan kenyataan bahwa administrasi negara sebagai suatu sistem dalam praktiknya bersifat politik, *cultural* dan ekonomik. Rosenbloom (1993) menghubungkan administrasi dengan politik, antara lain menyatakan sebagai berikut.

... public administration lie in the policy choice of governments to undertake organizational action themselves to achieve their ultimate political goals". Dalam hubungannya dengan ekonomi dinyatakan: "...A second course of administration growth has been the desire to promote economic development and social well-being through governmental action recognizing the needs of various sectors of the economy". Sebagai implementasinya The National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) memasukkan Schools of Business dalam program-program public administration.

Terkait dengan daya cipta dan rekayasa manusia (budaya), Lepawsky (1960) menyatakan bahwa administrasi mempunyai segala kegiatan dan usaha-usaha yang dilakukan masyarakat secara umum. Lepawsky (1960) menggarisbawahi pula anggapan Charles A. Beard tentang peranan tertinggi administrasi sebagai kunci pada masyarakat ... *the highest role to administration to him is the key science of contemporary civilization.*

Sejak awal terlihat bahwa masalah ini sudah di bahas oleh para ahli seperti yang dikemukakannya di atas, yang pada umumnya menempatkan administrasi negara sebagai bagian dan institusi terpenting dalam sistem politik. Di samping itu paradigma dan sistem administrasi negara dalam realita bersifat *value laden* berdiri di atas suatu sistem nilai dan bertujuan mewujudkan nilai-nilai tertentu. Contoh, Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, berlaku dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam kaitan ini Riggs (1986) mengemukakan bahwa administrasi negara dapat dianalogikan sebagai organisme hidup (*living organization*) yaitu mempengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan (*environment*). Lingkungan hidup memiliki berbagai dimensi dan harus di pilih faktor-faktor mana yang signifikan dan dominan serta relevan untuk selanjutnya dijadikan faktor ekologis.

Sebagai gambaran bahwa lingkungan berpengaruh terhadap administrasi negara, Riggs (1986) dengan model keseimbangan (*Equilibrium model*) telah menggambarkan faktor-faktor ekologi Administrasi negara di Amerika Serikat yang meliputi dasar-dasar ekonomi, struktur-struktur sosial, jaringan komunikasi, pola-pola ideologis (*symbol*) dan sistem politik. Diakuinya masih ada faktor-faktor lain yang berpengaruh.

Nigro (1970) dalam bukunya *Modern Public Administration* membahas lingkungan hidup administrasi negara di Amerika Serikat. Dia mempertanyakan ciri-ciri penting masyarakat Amerika Serikat dan bagaimana ciri-ciri tersebut mempengaruhi administrasi negara, jawabannya adalah tidak semua faktor dapat diungkapkan, tetapi beberapa faktor penting yang seharusnya dikaji dan dipelajari ialah:

1. perubahan kependudukan;
2. perkembangan teknologi fisik;
3. perkembangan invensi atau penemuan-penemuan sosial;
4. cita-cita atau ideologi.

Gaus (1947) sebagaimana dikutip Ferrel Heady dalam artikelnya *The Philippine Administrative System, A Fashion of East and West*, menyatakan ada enam faktor ekologis dalam Sistem Administrasi Negara Filipina, yaitu penduduk, tempat, teknologi fisik, teknologi sosial, cita-cita dan harapan-harapan, bencana dan kepribadian.

Bagaimana dengan lingkungan Administrasi di Indonesia, Pamudji (1983) dalam bukunya *Ekologi Administrasi Negara*, berpendapat, faktor-faktor ekologi yang berpengaruh terdiri dari berikut ini.

1. Faktor-faktor yang beraspek alamiah, yaitu letak geografis, keadaan dan kekayaan alam, keadaan dan kemampuan penduduk.
2. Faktor-faktor yang beraspek sosial/kemasyarakatan, yaitu ideologi, politik, ekonomi, dan sosial budaya.

Sebagai suatu sistem, administrasi negara berinteraksi dengan sistem-sistem lain yang merupakan faktor-faktor lingkungan (ekologi) baik yang bersifat alam maupun sosial. Oleh karenanya, tidak ada dua negara yang sama benar keseluruhan faktor lingkungannya maka pada dasarnya tidak ada dua negara yang sistem administrasinya secara totalitas sama. Dengan kecenderungan seperti itu, jelas sistem administrasi suatu negara akan terpengaruh oleh situasi lingkungan. Berhubung dengan itu, pada awal dekade 90-an lahirlah teori atau paradigma baru dalam administrasi negara, antara lain dengan label *marketized public administration*, *market based public administration*, *competitive public administration*, *managerialism*, *new public management*, *reinventing government* atau *entrepreneurial government* (a.l. *Frederickson 1997; Hughes, 1994; Shafritz & Russell, 1997*).

Menurut Thoha (2005), perkembangan Administrasi Negara di Indonesia tampaknya terpengaruh dengan apa yang sekarang berkembang di Amerika Serikat atau di negara-negara lain. Amerika Serikat (AS) tampaknya masih dipandang sebagai barometer dari perkembangan administrasi negara. Perubahan paradigma manajemen pemerintahan yang berlangsung di AS dengan mudah ditransfer menjadi perubahan paradigma di Indonesia. Perubahan *reinventing government* di AS dengan mudah pula dikembangkan di administrasi pemerintahan. Demikian pula perubahan paradigma dari *government* ke *governance* yang dikenalkan oleh UNDP, menjadi program pengembangan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Banyak tulisan dan program pendidikan dan pelatihan yang ditawarkan untuk meramaikan perkembangan dan perubahan paradigma di dalam manajemen pemerintahan dan ilmu administrasi negara di negara kita.

Fenomena pemikiran sistem administrasi negara dalam abad 21 akan sangat tergantung kepada kemampuan sumber daya manusianya dalam mengarungi lautan kompetisi global. Saefullah (2002) mengemukakan bahwa

secara politis era globalisasi ditandai dengan 2 kekuatan utama. *Kekuatan pertama*, negara-negara maju yang menguasai modal dan teknologi modern mempengaruhi negara-negara lainnya untuk membangun dengan pola pikir dan fasilitas yang mereka miliki. *Kekuatan kedua*, negara-negara yang masih dikategorikan negara berkembang yang walaupun memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang cukup tetapi belum mempunyai kemampuan untuk mengembangkannya. Akibatnya, negara-negara berkembang tadi bergantung pada negara-negara maju yang menguasai modal dan teknologi.

Masih menurut Saefullah (2002), terdapat dua kemungkinan yang dapat terjadi dalam perubahan sistem administrasi negara-negara berkembang. Kemungkinan pertama, apabila negara-negara berkembang mempunyai kemampuan untuk berkompetisi maka secara bebas dapat melakukan reformasi sistem administrasi negaranya sesuai dengan apa yang menjadi keinginannya. Kemungkinan kedua, apabila negara-negara berkembang tidak mampu untuk berkompetisi maka reformasi sistem administrasi negaranya akan dipengaruhi secara kuat oleh kepentingan negara-negara maju. Ketergantungan negara berkembang terhadap modal dan teknologi dari negara-negara maju akan memaksa negara-negara berkembang untuk melakukan perubahan sistem administrasi negaranya seperti yang dikehendaki negara maju yang menjadi gantungannya.

Dari berbagai tinjauan tentang administrasi negara, seperti yang dikemukakan di atas, dapat ditemukan dan dirumuskan ruang lingkup yang merupakan bidang perhatian administrasi negara. Menurut Buku SANKRI (2003), ditinjau dari segi unsurnya yang pokok dalam kehadirannya sebagai disiplin dan sebagai sistem, ruang lingkup perhatian administrasi negara tersebut meliputi pokok-pokok sebagai berikut.

1. *Tata nilai* yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari sistem dan proses administrasi negara, yang menyentuh nilai-nilai kultural, dan institusional yang berkembang dalam kehidupan negara bangsa, termasuk landasan falsafah dan etika serta pandangan hidup yang mendasari atau pun nilai-nilai spiritual yang menghikmatinya.
2. *Organisasi dan manajemen pemerintahan negara*, yang meliputi tatanan organisasi aparatur pemerintahan negara yang berada di wilayah pemerintahan negara dan sering disebut birokrasi pemerintahan, terdiri dari organisasi lembaga eksekutif (pemerintah), legislatif (DPRD, DPR, DPD), yudikatif (badan peradilan) dan lembaga negara lainnya yang

diperlukan serta saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan negara; termasuk organisasi kesekretariatan lembaga-lembaga tersebut.

3. *Manajemen pemerintahan negara*, meliputi kegiatan pengelolaan pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan dan wilayah pemerintahan, merupakan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan pada umumnya, seperti pengelolaan kebijakan, perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, pelayanan, pengawasan, dan pertanggungjawaban hasil-hasilnya dari setiap ataupun keseluruhan organisasi pemerintahan negara.
4. *Sumber daya aparatur negara*. Sumber daya manusia sebagai unsur dominan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan negara; pengelolaan dan pembinaannya mendapatkan perhatian dalam keseluruhan aspek dan dimensinya, sejak *recruitment*, pengembangan kompetensi, pengembangan karier dan kesejahteraan, serta pemensiunannya, termasuk pengelolaannya melalui sistem manajemen kepegawaian negara. Demikian pula unsur-unsur dan manajemen sumber daya lainnya (dana, prasarana, peralatan dan fasilitas kerja). Keseluruhan sumber daya aparatur negara tersebut dikelola dalam organisasi kesekretariatan di setiap lembaga.
5. *Sistem dan proses kebijakan negara*. Sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan negara, peran administrasi negara dalam pengelolaan kebijakan pemerintahan negara mencakup hal-hal yang berkenaan dengan fungsi dan proses (1) Perumusan kebijakan; (2) Penetapan kebijakan; (3) Pelaksanaan kebijakan; (4) Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kebijakan; (5) Penilaian hasil (evaluasi kinerja) pelaksanaan berbagai kebijakan negara untuk menangani atau mengatasi berbagai persoalan lingkungan administrasi negara, seperti dalam bidang kehidupan sosial, ekonomi, politik, hukum, agama, lingkungan hidup yang disebut *public affairs*, yang dikenal pula sebagai lingkungan administrasi negara.
6. *Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara*. Negara eksis pada suatu wilayah karena adanya kesepakatan masyarakat bangsa yang hidup pada wilayah tersebut. Negara didirikan oleh rakyat bangsa untuk mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, merekalah pemilik kedaulatan negara. Sebab itu, organisasi dan manajemen pemerintahan tidak dapat mengabaikan aspirasi dan peran masyarakat atau rakyat

bangsa dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Organisasi yang berkembang dalam dinamika kehidupan bernegara tersebut merupakan unsur penting dalam negara, yang memiliki posisi dan peran tertentu dalam sistem dan proses penyelenggaraan kebijakan negara pada seluruh wilayah negara; dan menjadi bagian dari fokus perhatian administrasi negara.

7. *Hukum administrasi negara*. Hal ini meliputi dimensi hukum bertalian dengan pengaturan sistem dan proses penyelenggaraan negara, termasuk mengenai eksistensi, tugas, fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara, saling hubungannya satu sama lainnya, dan karya masing-masing lembaga serta tata cara menghasilkannya; dimaksudkan agar kelembagaan negara tersusun dan terselenggara secara efisien, proporsional, efektif, tertib dan *legitimate*.

Secara sistemik, berbagai pokok pengamatan dalam disiplin dan sistem administrasi negara tersebut dapat dikelompokkan atas unsur-unsur yang melekat pada suatu sistem, yaitu tata nilai (=1), struktur (=2, 4, 6), dan proses (=3, 5). Unsur *inputs* dapat dikelompokkan pada unsur (1); sedangkan unsur *outputs* dapat diidentifikasi pada perubahan dalam unsur struktur dan proses, serta pada kebijakan dan perubahan kondisi lingkungan administrasi negara dalam hubungannya dengan kinerja aktivitas penyelenggara negara.

Mengacu pada berbagai pandangan, seperti yang telah dibahas dan dari berbagai pandangan pakar ilmu administrasi negara, jelas betapa luas ruang lingkup yang menjadi objek bahasan ilmu administrasi negara. Beberapa ciri penting yang melekat pada administrasi negara, antara lain administrasi negara mempunyai ruang lingkup kegiatan yang tidak terbatas meliputi seluruh wilayah negara mempunyai prioritas untuk melayani masyarakat dan dipimpin oleh administrator publik dan pejabat-pejabat politik.

C. PERKEMBANGAN DAN PERAN ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi negara akan selalu berinteraksi dengan lingkungannya sehingga mempengaruhi lingkungan dan sebaliknya dapat dipengaruhi konfigurasinya. Dalam kasus perkembangan dan peran administrasi negara di Indonesia tercermin adanya interaksi publik (administrasi negara) dengan perkembangan ideologi kelompok politik yang dominan yang menginginkan

perubahan penyempurnaan administrasi negara agar lebih sesuai dengan kepentingan pencapaian tujuan politik.

Mengkaji perkembangan dari peran ilmu administrasi negara, memerlukan pencermatan yang luas karena lingkup isu yang akan di bahas dapat meliputi masalah mulai dari pembangunan pengelolaan sampah, penanganan penyakit, seperti flu burung dan busung lapar, sampai pada manajemen rekonstruksi dan restrukturisasi daerah seperti yang diberlakukan di Aceh dan Sumatra Utara. Meskipun topik ini kita batasi pada lingkup nasional saja, namun dengan menyadari keluasan dan kedalaman pembangunan nasional itu sendiri, kita perlu mengkajinya dari waktu ke waktu sesuai masa berlakunya dengan memperhatikan nilai-nilai serta norma-norma sosial dan kemasyarakatan yang pernah berlaku. Di samping itu, pembagian tahapan waktu bukan dimaksudkan untuk memisah-misahkan pembahasan topik ini secara dikotomis, tetapi tujuannya adalah untuk mempermudah mengkajinya sesuai sistematika penahapan kurun waktu tersebut.

1. Masa Penjajahan Belanda

Pada masa pemerintahan kolonial Belanda peran administrasi negara masih sangat terbatas, terutama sebagai alat untuk menjaga keamanan dan ketertiban hukum bagi usaha pengumpulan sumber daya dari bumi Indonesia (waktu itu disebut sebagai Hindia Belanda) untuk kepentingan pemerintah dan rakyat Belanda. Mulai Tahun 1920-an, ruang lingkup administrasi negara pemerintahan kolonial mengalami sedikit perubahan karena pengaruh kebijakan etika oleh pemerintahan Belanda yang merasa mempunyai kewajiban *morel* untuk memberi pelayanan kepada warga pribumi sebagai imbalan terhadap eksploitasi sumber daya Indonesia oleh Belanda selama lebih dari 300 Tahun. Pelayanan masyarakat oleh pemerintah kolonial ini sangat terbatas jenisnya dan penduduk pribumi yang memperoleh akses adalah sangat terbatas jumlahnya terutama pada kelompok elit seperti keluarga bangsawan dan pegawai pemerintah kolonial Belanda. Sistem pemerintah kolonial Belanda tidak langsung berhubungan dengan penduduk pribumi, tetapi melalui kolaborasi dengan penguasa pribumi, dan pada akhir abad ke-19 pemerintah kolonial mulai membentuk aparatur khusus yang terdiri dari pejabat pribumi yang berada di bawah sistem dan pengawasan para pejabat pemerintahan kolonial yang terdiri dari orang Belanda. Aparatur pribumi ini disebut sebagai pangreh praja (Sutherland, 1979).

Dalam masa penjajahan kolonial Belanda selama 3 setengah abad, administrasi negara lebih dipandang sebagai ilmu pengetahuan, jadi dalam pengertian modern seperti sekarang ini, belumlah dikenal. Administrasi negara pada waktu itu hanya diartikan dalam pengertiannya yang sempit, yaitu sebagai kegiatan tata usaha, dengan istilah *administratif* dalam bahasa Belanda. Dalam istilah tersebut, pada masa itu diartikan sebagai kegiatan-kegiatan tata usaha, arsip, ekspedisi, korespondensi, registrasi dan sebagainya. Secara akademik administrasi negara pada waktu itu hanya dimasukkan implisit ke dalam ilmu pemerintahan (*bestuurkunde*), ilmu negara (*staatkunde*), hukum tata negara (*staatsrecht*) dan sebagainya.

2. Masa Penjajahan Jepang

Pada masa pendudukan balatentara Jepang selama tiga setengah Tahun, administrasi negara di Indonesia mengalami kehancuran karena para birokrat bangsa Belanda secara sengaja disingkirkan, di sisi lain pegawai yang berasal dari bangsa Indonesia belum siap dan tidak diberi kesempatan mengisi posisi yang ditinggalkan oleh orang Belanda, sedangkan orang Jepang sendiri yang mengisi posisi Belanda mempunyai misi lain, yaitu untuk membantu memenangkan balatentara Jepang dalam perang Dunia ke-2. Dengan kata lain, Jepang tidak berminat untuk menggunakan administrasi negara yang ada untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat Indonesia.

Pada masa penjajahan balatentara Jepang yang berlangsung singkat tersebut (1942-1945), tidak terpikirkan tentang pentingnya penerapan ilmu administrasi. Namun, perlu dicatat bahwa pemerintah penjajah Jepang pada waktu itu sempat pula menerapkan administrasi dalam praktik, antara lain mulai diterapkannya sistem tata pemerintahan baru dengan mengorganisasi rukun-rukun kampung. Secara lebih nyata, *Asaco* adalah istilah untuk Rukun kampung. *Asaco* dibagi-bagi kedalam *Kumico*, yaitu rukun-rukun tetangga. Hal itu dapat dipandang sebagai rintisan diterapkannya sistem Rukun Warga (RW), Rukun Tetangga (RT) dan Dusun, seperti yang kita terapkan sekarang. Begitu juga organisasi pertahanan sipil yang lebih dikenal dengan Hansip dalam tata pemerintahan mulai kita kenal pada masa penjajahan Jepang dengan nama *Sie Nen Dan*. Kursus-kursus ketata-prajaan mulai diadakan pula. Namun, kesemuanya adalah untuk alat penjajahan, bukan untuk tujuan pengembangan disiplin ilmu administrasi negara.

3. Masa Awal Kemerdekaan sampai Orde Baru

Menurut Sadly Abdul Djabar (2003) pada masa awal kemerdekaan, orientasi administrasi negara masih pekat dengan nuansa politis, memperkokoh argumentasi eksistensi bagi republik yang baru merdeka, baik di dalam maupun ke luar negeri. Di dalam negeri, pemerintah sangat sibuk dengan upaya-upaya mengkonsolidasikan potensi-potensi nasional dalam situasi perekonomian, baik mikro maupun makro dalam keadaan serba kekurangan. Tetapi dengan kepemimpinan Bung Karno, bangsa Indonesia pada waktu itu berhasil dipersatukan dengan semboyan-semboyan filosofisnya, seperti yang sering dikemukakannya dengan mengutip penuturan-penuturan Ki Dalang yang berbunyi *Kita akan menciptakan negara yang adil dan makmur tata tenteram kerja raharja*.

Visi nasional yang dibangun dengan kandungan filosofis ini menjadi motivasi sangat kuat bagi seluruh warga bangsa, sejalan dengan pembangunan politik pada masa tersebut, yaitu untuk meningkatkan semangat warga bangsa dan negara untuk merdeka serta mempertahankan kemerdekaan dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada masa awal kemerdekaan pengembangan administrasi negara lebih diarahkan pada upaya memenangkan dan mempertahankan kemerdekaan sebagai suatu bentuk upaya membangun pemerintahan yang berdaulat. Jadi terlihat bahwa sistem administrasi negaranya lebih memperlihatkan atau menonjolkan pada aspek manajerial, legal dan politik. Pada saat itu, belum terlihat kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penyempurnaan administrasi negara. Sebagai konsekuensi logisnya, pada saat itu banyak terjadi kepincangan-kepincangan yang dialami dalam mengelola administrasi negara baik berkenaan dengan bidang legislatif, eksekutif maupun yudisialnya. Namun, perjuangan para pemimpin bangsa pada awal kemerdekaan berhasil dengan diakuinya kedaulatan negara Indonesia pada Tahun 1949 bukan saja oleh Pemerintah Kerajaan Belanda, tetapi juga oleh dunia internasional.

Segera setelah perang kemerdekaan, yaitu pada Tahun 1951, dimulailah usaha-usaha pengembangan administrasi negara karena dipengaruhi oleh semakin besarnya peranan pemerintahan dalam kehidupan masyarakat Indonesia seiring dengan timbulnya permintaan bagi perbaikan disegala sektor kehidupan sesuai dengan harapan terhadap Negara Indonesia yang sudah merdeka. Namun, rekrutmen pegawai negeri pada waktu itu cenderung banyak dipengaruhi oleh pertimbangan *spoils system*, seperti faktor loyalitas kepada penguasa saat itu maupun faktor *nepotisme* dan

patronage, seperti hubungan keluarga, suku, daerah dan sebagainya. Di lain pihak, mulai disadari perlunya peningkatan efisiensi administrasi pemerintahan, kemudian berkembang usaha-usaha perencanaan program di sektor tertentu dan akhirnya menjurus ke arah perencanaan dan pembangunan ekonomi dan sosial. Administrasi negara yang ada pada waktu itu dirasakan sudah tidak mampu memenuhi kebutuhan pembangunan nasional karena terikat oleh berbagai ketentuan perundangan yang berlaku, administrasi negara didesain hanya untuk kegiatan rutin pelayanan masyarakat (Tjokroamidjojo, 1984).

Secara teori, sebenarnya sejak ditetapkannya UUD 1945 sebagai konstitusi negara, proses untuk mengembangkan sistem administrasi negara Indonesia sudah dapat dimulai, sebab dasar-dasar aktivitas yang harus dilakukan telah diletakkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun penjelasannya. Tetapi sejarah mencatat bahwa yang terjadi adalah setelah diakui kedaulatan negara Republik Indonesia pada Tahun 1949, pada Tahun-Tahun selanjutnya, misalnya periode Tahun 1950-1959, Indonesia masuk pada suatu sistem yang lain dengan apa yang digariskan dalam UUD 1945. Indonesia pada kurun waktu 1950-1959 melaksanakan konsep multi partai yang bertolak dari paham liberalisme parlementer. Pengaruhnya terhadap pembangunan sistem administrasi negara ternyata tidak kondusif. Beberapa implikasi negatif tersebut adalah berikut ini.

1. Silih bergantinya kabinet yang menyebabkan inkonsistensi dan inkontinuitas pelaksanaan roda pembangunan baik ditinjau dari sisi perumusan kebijakan maupun operasionalnya.
2. Perangkat administratif sebagai pelaksana kegiatan pembangunan tidak stabil, hal ini diakibatkan oleh kuatnya hegemoni partai yang larut dan *menyetir* pengaturan jalannya sistem administrasi negara.
3. Pegawai negeri diseret dalam kegiatan dan orientasi politik dari partai-partai yang berkuasa, jadi pegawai negeri pada saat itu tidak netral.
4. Organisasi-organisasi pemerintahan menjadi perebutan dan ajang pertarungan politik sehingga tidak dapat melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya.
5. Kriteria yang dipergunakan untuk menilai keberhasilan pegawai negeri melaksanakan tugasnya, bukan prestasi kerja dan sistem karier sebagaimana dianut dalam sistem administrasi negara yang sehat dan rasional, akan tetapi menggunakan ukuran lain yang lebih menjurus

pada *spoils sistem, likes and dislikes*, menurut selera penguasa dan sesuai dengan garis partai yang diwakilinya.

Contoh-contoh implikasi negatif di atas, menunjukkan pada kurun waktu 1950-1959, situasi dan kondisinya tidak mendorong pertumbuhan dan pengembangan sistem administrasi negara sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945. Perlu diketahui pada kurun waktu inilah, pemerintah membentuk Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1957 pada Tanggal 5 Mei 1957.

Perkembangan administrasi negara di Indonesia selanjutnya mengarah pada pembedaan antara administrasi negara yang mengurus kegiatan rutin pelayanan masyarakat dengan administrasi pembangunan yang mengurus proyek-proyek pembangunan terutama pembangunan fisik. Prioritas pembiayaan ditekankan pada administrasi pembangunan. Sedangkan kegiatan administrasi negara yang bersifat rutin kurang mendapat perhatian. Pemerintah sampai akhir Repelita V masih beranggapan perlunya *trade off* (memilih) antara kegiatan rutin dan kegiatan pembangunan. Penambahan anggaran untuk kegiatan rutin dianggap berpengaruh negatif terhadap tingkat pertumbuhan pembangunan nasional. Apabila terjadi gangguan terhadap penerimaan pemerintah, seperti pada waktu terjadinya penurunan harga minyak mentah di pasaran Internasional maka penghematan terutama ditujukan pada anggaran rutin. Misalnya, dengan menanggihkan kenaikan gaji pegawai negeri meskipun laju inflasi cukup tinggi, dan anggaran operasional, seperti untuk gedung dan sebagainya dianggap tidak penting, hampir dalam setiap penyusunan anggaran selalu di bawah angka 7%.

Administrasi negara di Indonesia selama periode pembangunan jangka panjang tahap I (PJPT I) telah berkembang menjadi besar dan kompleks. Beban yang dipikul oleh administrasi negara (termasuk administrasi pembangunan) tiap Tahun bertambah berat dan jenis kegiatannya mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat. Sudah banyak hasil yang dicapai meskipun belum sempurna. Administrasi negara di Indonesia menghadapi beberapa masalah, seperti adanya kepincangan (perbedaan) antara administrasi untuk kegiatan rutin dengan administrasi pembangunan, antara administrasi program dengan administrasi sumber daya (dana, sumber daya manusia dan perlengkapan), antara apa yang dikehendaki (*intended performance*) dengan kenyataan praktik sehari-hari (*actual performance*) dengan kenyataan praktik sehari-hari (*actual performance*). Hal ini menjadi

lebih rumit karena nilai-nilai yang dominan adalah yang menganggap kinerja administrasi negara berdasarkan besarnya *inputs*, seperti jumlah pegawai, anggaran, peraturan perundangan; dan bukan pada *outcomes*, seperti efisiensi, manfaat hasil yang dicapai bagi pencapaian masyarakat yang adil dan makmur (Kasim, 1993).

Kesulitan pengintegrasian kedua bidang administrasi negara (rutin dan pembangunan) antara lain disebabkan oleh sistem perencanaan yang sangat desentralisasikan. Proses perencanaan pembangunan nasional bersifat dua arah, dari atas (*top-down*) dan dari bawah (*bottom-up*). Proses dari atas mencakup operasionalisasi dari strategi dan kebijakan nasional, mulai dari pusat (Bappenas, Departemen Keuangan, dan Departemen teknis yang terkait) ke bawah ke tingkat provinsi selanjutnya ke kabupaten dan kota. Dalam praktiknya, titik temu antara proses perencanaan dari atas dan proses perencanaan dari bawah sulit dicapai karena keputusan dibuat pada tingkat nasional, sedangkan jumlah usulan yang harus dievaluasi sangat banyak dan waktu yang tersedia relatif singkat serta adanya persepsi bahwa keputusan dibuat pada tingkat nasional tersebut berdasarkan jumlah alokasi anggaran secara sektoral baik untuk anggaran rutin maupun pembangunan tanpa memperhatikan prioritas proyek menurut usulan dari bawah. Apalagi ada anggapan bahwa usulan dari bawah sering tidak didasarkan pada kebutuhan riil serta tidak jelas skala prioritasnya. Daftar usulan lebih bersifat daftar keinginan untuk memperoleh dana semaksimal mungkin dengan cara memperbesar jumlah anggaran yang diusulkan dengan harapan kalau dipotong (tidak disetujui seluruhnya) jumlahnya masih cukup memadai. Usulan dari bawah biasanya hanya merupakan kompilasi usulan-usulan dengan rekapitulasi yang sangat umum sehingga menjadi kabur maknanya. Contohnya, suatu proyek fisik disetujui, tetapi usulan penambahan pegawai, perlengkapan dan biaya operasionalnya ditolak. Hal ini mengakibatkan proyek baru tersebut tidak dapat dioperasikan serta menjadi terbengkalai dan tidak terawat.

Program pembangunan ternyata banyak konsekuensinya terhadap kegiatan rutin. Beban kegiatan rutin menjadi semakin besar, sedangkan pembiayaannya sangat minim. Administrasi program pembangunan tidak terintegrasi dengan administrasi sumber daya pendukung operasional selanjutnya karena program (yang terdiri dari proyek-proyek) pembangunan tidak sinkron dengan administrasi kepegawaian, keuangan dan perlengkapan yang juga dibutuhkan bagi operasional program. Biasanya sumber daya

pendukung program hanya terbatas dalam periode/jangka waktu proyek, setelah periode tersebut selesai maka program tersebut akan menjadi beban anggaran rutin. Ada program pembangunan yang berjangka panjang dan mencakup semua kegiatan operasional, seperti dalam program keluarga berencana yang termasuk *entry point* keberhasilan pada zaman orde baru sehingga pembiayaan operasionalnya tidak menjadi masalah besar karena anggaran dan *unit cost* untuk kegiatan operasionalnya jauh di atas standar kegiatan rutin. Tetapi kebanyakan proyek pembangunan fisik berjangka pendek, setelah selesai pembangunannya maka biaya operasionalnya (termasuk kepegawaian dan perlengkapan) menjadi bahan anggaran rutin yang sudah ada dan dananya sangat terbatas. Apalagi mekanisme penambahan pegawai baru di sentralisasi secara nasional dan jumlah formasi yang dialokasikan tidak didasarkan kepada kebutuhan riil, tetapi didasarkan pada alokasi anggaran rutin untuk keperluan kepegawaian.

Dengan lebih kuatnya aspek politis maka aspirasi dan eksistensi serta manajemen sumber daya manusia belum mendapatkan porsi yang sepatutnya. Aspek sumber daya manusia secara terperinci dibahas dalam manajemen. Oleh karena itu, tanpa pemahaman yang komprehensif secara manajerial tentang sumber daya manusia dalam organisasi yang di sebut negara maka pembangunan nasional pun akan tetap mengalami banyak hambatan karena manusia dalam organisasi merupakan sumber daya yang paling penting sebagai subjek dan objek pembangunan. Pemahaman yang komprehensif tersebut di antaranya membahas eksistensi, perilaku, sikap, kebutuhan-kebutuhan pengembangan, motivasi, pemberdayaan kinerja, serta perlakuan-perlakuan yang diaspirasikannya baik sebagai individu ataupun sebagai anggota organisasi.

Sistem administrasi negara yang sangat sentralisasi ternyata menambah koordinasi karena prosedur pembuatan keputusan menjadi panjang sampai ke tingkat pusat dan akibatnya pelayanan masyarakat menjadi tidak efektif. Kesulitan perekonomian pada awal 1980-an karena merosotnya harga minyak bumi telah mendorong pemerintah melakukan deregulasi kehidupan perekonomian, seperti sektor moneter, perpajakan dan perbankan, dan yang terakhir adalah deregulasi sektor riil, khususnya yang menyangkut perizinan investasi di daerah untuk merangsang industri dan ekspor nonmigas. Lebih banyak pembuatan keputusan perizinan dilakukan di tingkat daerah. Sejalan dengan itu, usaha desentralisasi pemerintahan dengan pemberian otonomi kepada daerah terutama kabupaten dan kota mulai dilakukan, yaitu dengan

menyerahkan lebih banyak urusan ke daerah otonom. Dalam kenyataannya, penyerahan lebih banyak urusan ini tidak diikuti oleh penyerahan lebih banyak sumber pembiayaan kepada daerah. Kebanyakan daerah seperti kabupaten dan kota di Indonesia masih rendah untuk mengurus rumah tangganya sebab kurangnya sumber pendapatan serta lemahnya administrasi pemerintahan daerah

Menurut Djabar (2003), apabila aspek manajerial dalam administrasi negara membahas manusia secara detail baik fisik, mental maupun spiritualnya maka aspek legal dalam administrasi negara, memberikan orientasi keadilan dalam pencapaian tujuan negara melalui pemerintahannya. Tanpa orientasi keadilan, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, dan pembayar pajak yang setia, akan merasa dicerai, dan tak mempercayai lagi para pemimpin dan wakilnya baik dalam lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Harus disadari bahwa di setiap usaha penyempurnaan administrasi negara dapat mempengaruhi kepentingan banyak pihak (*stakeholders*). Oleh karena itu, dalam setiap pembuatan kebijakan publik harus diperhitungkan dampaknya termasuk dampak yang tidak diinginkan (*externalities*).

Dari kurun waktu pertama penerapan administrasi negara yang kental diwarnai oleh nuansa politik dapat ditarik pelajaran betapa pentingnya dimensi ekonomi oleh karena pengaruh belum majunya pembangunan negara, menjadi penghambat pengembangan sumber daya manusia secara utuh. Pada gilirannya keterlambatan pengembangan sumber daya manusia yang kodratnya memerlukan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasarnya, seperti sandang, pangan, papan, menghambat pula pengembangan daya pikir, nalar dan pemahamannya akan makna pentingnya inisiatif, kreasi serta inovasi untuk mendapatkan terobosan-terobosan teknologi bagi pembangunan administrasi negara.

Jika dicermati, berbagai kasus dalam proses pengembangan sistem administrasi negara, seperti keterlambatan pengembangan sumber daya manusia di awal masa kemerdekaan, ternyata mendapatkan jawaban pada fase kedua pembangunan nasional, yaitu antara Tahun 1970-an sampai akhir Tahun 1990 an, sekalipun belum dilaksanakan secara terfokus. Fenomena pembangunan pada fase kedua tersebut sangat diwarnai oleh pembangunan fisik, infrastruktur-infrastruktur perekonomian, sosial dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat.

Jika diperhatikan, di era 70 an sampai 90 an pembangunan nasional sudah berlandaskan pada prinsip-prinsip managerial, legal, dan judicial. Seperti tampak dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem pembangunan nasional berdasar Repelita (rencana pembangunan lima Tahun) di hampir semua sektor pembangunan. Hasil yang telah diperoleh bangsa ini dalam kurun waktu tiga dasawarsa tersebut sungguh luar biasa manfaatnya dan sekaligus dampaknya baik positif maupun negatif terhadap tahap-tahap pembangunan nasional selanjutnya.

Dengan pembenahan-pembenahan di bidang politik, pemerintahan Orde Baru telah berhasil menyusun suatu sistem administrasi negara yang mampu mendorong terciptanya sinergi antara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Meskipun terciptanya sinergi antara legislatif terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah telah menimbulkan ekkses terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang akhirnya menjadikan birokrasi pemerintahan dengan tanpa beban melanggar etika-etika politik, ekonomi dan manajemen. Sukses pembangunan nasional hanya terasa di pusat saja yang akhirnya menimbulkan kecemburuan daerah-daerah yang merasa kurang diperhatikan. Pada gilirannya kecemburuan-kecemburuan tersebut sukar dikendalikan sehingga ketika tercetus daerah yang merupakan lisensi pbenaran bagi upaya-upaya daerah melalui proses demokratisasi, oleh daerah dijadikan peluang sebagai kesempatan terbaik untuk membangun daerahnya, meningkatkan kualitas sumber daya aparaturinya, sekalipun bersamaan dengan itu muncul berbagai permasalahan yang sesungguhnya tidak seharusnya terjadi.

Kemajuan dalam perekonomian bangsa Indonesia di era 70 an sampai 90 an telah menciptakan tantangan baru dalam pembangunan nasional di Indonesia. Tantangan-tantangan tersebut berbeda ciri-ciri dan sifatnya dibandingkan dengan tantangan-tantangan di era pembangunan pada awal kemerdekaan. Tantangan yang dihadapi adalah ketidakmampuan birokrasi pemerintahan dalam menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Tantangan ini bercirikan moral dan etika, bukan fisik. Tantangan ini timbul bukan karena pengaruh ketiadaan sarana dan prasarana pembangunan, seperti pada era awal kemerdekaan, tetapi karena kelemahan manusia dalam mengelola dirinya sendiri. Jadi, pembangunan nasional pada masa ini, yaitu yang bersifat lintas sektoral di hampir semua dimensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tampaknya masih

menyisakan dimensi spiritual, etika dan moral sebagai ranah-ranah pembangunan mental yang belum tergarap secara saksama.

Djabar (2003) mempertanyakan, apakah kelemahan-kelemahan moral dan etika yang dihadapi di era pembangunan nasional sekarang ini disebabkan oleh ketiadaan prinsip-prinsip peri kehidupan beragama di negeri ini? Apabila ini benar bukanlah sudah banyak masjid, gereja, dan rumah-rumah peribadatan yang telah didirikan dalam pembangunan di era 70-an sampai 90 an? Apakah tidak ada kaitan antara pembangunan fisik keagamaan tersebut dengan kearifan yang seharusnya muncul dari para pemeluknya dan memberikan inspirasi bagi para pemimpin bangsa? Pertanyaan-pertanyaan tersebut patut di kemukakan kepada seluruh anggota masyarakat dan etnis dan kebudayaan apa pun karena dalam kehidupan berbangsa yang multi kompleks ini semua golongan berkewajiban dan bertanggung jawab dalam pembangunan moral dan etika bangsa Indonesia.

Mungkin para pemimpin bangsa pada waktu itu sangat akrab dan memahami benar pemoeo *stomach can not wait*. Bahkan banyak juga para pakar nasional yang memperdebatkan pemberian prioritas ini sebagai langkah yang kurang bijaksana. Namun, apabila ditinjau dari sudut manajemen pembangunan, proses administrasi negara tersebut dapat dibenarkan karena tanpa supra struktur pembangunan dan infra struktur perekonomian yang dapat diandalkan, serta fondasi-fondasi dasar kehidupan masyarakat yang mendesak perlu prioritas bagi pemenuhannya. Dalam perkembangannya, ternyata arah dan proses pembangunan nasional di Indonesia jika dicermati dimulai dari pembangunan mental kebangsaan di era Bung Karno mengarah pada pembangunan serba fisik. Dari kedua kurun waktu pembangunan nasional tersebut di atas dapat dipahami bahwa dalam pembangunan kehidupan nasional Indonesia yang serba kompleks, baik lintas sektor maupun gradasi kedalaman hakikatnya (internalisasinya), faktor perubahan dan tuntunan zaman turut menentukan sifat dan karakteristik pembangunan nasional tersebut.

• Masa Reformasi dan Seterusnya

Di era reformasi, bangsa dan negara kita ditentang dengan adanya dampak perubahan paradigma berpikir dalam pembangunan nasional. Ada tantangan terhadap penegakan supremasi hukum. Ada tantangan pemerataan kesejahteraan sosial. Ada pula tantangan terhadap pemberdayaan masyarakat, dan yang paling sukar diterima oleh para pimpinan negara adalah tantangan

untuk menegakkan nilai-nilai demokrasi serta integritas pribadi. Tantangan-tantangan tersebut timbul sejalan dengan semakin pesatnya ilmu pengetahuan termasuk institusi-institusi ilmu administrasi di seluruh pelosok tanah air. Hal tersebut dirasakan dalam tuntutan untuk meningkatkan sumber daya manusia di daerah-daerah yang kini memiliki kekuasaan mengelola pemerintahan secara lebih profesional. Oleh karena itu, penguasaan elektronik administration serta kompetensi-kompetensi manajerial guna mencapai produktivitas yang optimal, tak terlepas dari perkembangan teknologi guna memantapkan perkembangan birokrasi di masa-masa yang akan datang.

Tantangan-tantangan yang dihadapi oleh sistem administrasi negara masa kini menuntut pemahaman makna profesi yang dimiliki oleh seseorang, apalagi apabila ia adalah seorang tokoh atau pemimpin bangsa. Pemahaman serta penghayatan terhadap berbagai tantangan tugas yang diemban oleh penyelenggara negara dan pemerintahan akan menghindarkannya dari pengaruh-pengaruh negatif yang dapat menggodanya dalam menjalankan tugas kesehariannya, dan pada gilirannya perilaku mereka akan mengarah menjadi negarawan yang akan mengutamakan kepentingan negara dan bangsa.

Menurut Nugroho D (2003), sistem administrasi negara (publik) yang efektif adalah administrasi negara yang mengembangkan efektivitasnya dengan mengembangkan kemampuan intinya (*core competence*). Menurutny masalah ini dapat disetarakan dengan pengelolaan keluarga dalam keluarga umumnya di Indonesia. Di Indonesia, jika ada satu anak dalam keluarga yang kurang pandai maka kedua orang tua biasanya mencurahkan sebagian besar energinya untuk membangun anak ini. Padahal, masih ada anak-anak lain yang mempunyai potensi yang luar biasa. Sering kali karena yang lain terbelengkalai maka sumber daya yang lebih kuat dikesampingkan. Kesalahannya menurut Nugroho D, bukan kepada pemberian perhatian kepada anak yang paling lemah tersebut, namun *terlalu memberi perhatianlah* yang salah karena dengan demikian ia menganggap bahwa anak tersebut *tidak memiliki kemampuan yang sama dengan yang lain*. Ini berakar dari cara pengukuran seolah kata kemampuan itu tunggal. Padahal, bisa saja yang bersangkutan tidak begitu bagus nilai sekolahnya, namun ia memiliki keterampilan musik yang justru perlu dikembangkan. Bisa jadi apabila kemampuan dasarnya itu yang dikembangkan, pada suatu saat ia akan menjadi ahli musik yang mumpuni, dan bukan hanya menjadi kebanggaan keluarganya, tetapi akan menjadi administrator seni di

daerahnya. Dari analogi tersebut, dapat diambil pelajaran bahwa pengelolaan administrasi negara yang efektiflah yang akan ke luar sebagai pemenang karena hanya administrasi negara yang efektif yang mampu menghasilkan kebijakan publik yang efektif dalam membangun iklim *the effective culture* bagi organisasi publik itu sendiri maupun organisasi bisnis dan nirlaba.

Efektivitas berkenaan dengan produktivitas. Dalam hal ini Porter (1998) menyatakan: "...hanya satu kata yang paling baik untuk menjelaskan sejauh mana daya saing suatu negara yaitu sejauh mana produktivitas dari negara tersebut". Mengapa harus efektif, bukannya efisien? Drucker (1993) mengajarkan, dalam kerja manual, memang yang diperlukan adalah efisien, tetapi dalam kerja intelektual dengan muatan pengetahuan, seperti aktivitas administrasi negara, yang diperlukan adalah efektivitas. Efektivitas menyangkut kompetensi; dalam hal ini efektif menyangkut 5 hal pokok, yaitu (a) keunggulan manajemen waktu; (b) kontribusi kepada lingkungan; (c) membangun berdasar kekuatan; (d) memberikan konsentrasi kepada beberapa hal tertentu, biasa disebut prioritas, dan dalam memilih prioritas ini, tepat guna dan bermanfaat untuk publik dan diperlukan warga negara, dan (e) efektif berarti membuat keputusan. Keputusan untuk meningkatkan produktivitas. Peningkatan produktivitas merupakan salah satu faktor utama untuk mencapai sasaran pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan seiring dalam era globalisasi dan liberalisasi ekonomi dunia yang cepat. Rendahnya tingkat produktivitas Bangsa Indonesia memberikan implikasi rendahnya daya saing bangsa yang pada gilirannya memicu tingginya tingkat pengangguran dan rendahnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini sangat berpotensi untuk menimbulkan ketimpangan sosial.

Permasalahan dan tantangan yang dihadapi oleh penyelenggara administrasi negara mencakup masalah internal dan eksternal. Kendala internal meliputi masih adanya ketidakpastian hukum dan peraturan, sistem pengelolaan sumber daya, dan masalah keamanan. Tantangan dan permasalahan eksternal meliputi lemahnya perekonomian global, tingginya dan tidak stabilnya harga minyak dunia, meningkatnya persaingan dalam menarik investasi asing. Semua hal tersebut menjadi faktor yang sangat mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat dan tingkat kesempatan kerja. Guna memulihkan kegiatan ekonomi Indonesia sekaligus menghadapi tantangan dan permasalahan tersebut maka sistem administrasi negara perlu terus dilakukan dan diarahkan pada program peningkatan produktivitas secara terintegrasi, komprehensif dan sinergis baik oleh pemerintah (pusat,

daerah dan sektor), dunia usaha dan masyarakat, dengan program pengembangan budaya produktif, etos kerja, manajemen, inovasi dan teknologi. Tingkat daya saing dan produktivitas nasional masih rendah jika dibandingkan dengan tingkat daya saing dan produktivitas negara lain, seperti Singapura, Malaysia, Jepang, Korea Selatan, dan Taiwan. Pada kenyataannya negara-negara tersebut aktif melakukan gerakan produktivitas secara serius yang didukung penuh oleh pemerintahnya, antara lain dengan membentuk lembaga produktivitas nasional yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden atau Perdana Menteri sehingga lembaga tersebut memiliki akses operasional secara luas ke masyarakat, perusahaan, dan pemerintah. Dengan dibentuknya salah satu sistem administrasi negara, yaitu Lembaga Produktivitas Nasional (LPN) melalui Perpres No. 50 Tahun 2005, diharapkan lembaga ini dapat mempercepat *action plan* gerakan peningkatan produktivitas yang dapat dilakukan secara nyata dan komprehensif di seluruh sektor pembangunan nasional.

Di sinilah kita sampai pada makna hakiki perlunya penyelenggara sistem administrasi negara yang berkemampuan dan matang dalam bertindak. Tindakan yang harus dilakukan oleh penyelenggara administrasi negara dalam meningkatkan produktivitas tersebut adalah menjalankan prinsip-prinsip *good governance*, seperti *transparency*, *responsiveness*, *accountability*, dan *equity*.



LATIHAN

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

- 1) Jelaskan, pentingnya studi dan peran administrasi?
- 2) Jelaskan domain dari Ilmu Politik dan Ilmu Administrasi Negara sehingga terlihat perbedaannya?
- 3) Jelaskan administrasi negara sebagai sistem?
- 4) Kemukakan yang menjadi pokok lingkup perhatian administrasi negara?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Item berikut menunjukkan pentingnya studi dan peran administrasi.
 - a. Dalam kehidupan masyarakat modern, pola kehidupan di berbagai bidang kehidupan berkembang berdasarkan kerja sama yang terorganisasi.
 - b. Pola kehidupan yang terorganisasi tersebut berkaitan dengan pola kehidupan modern dan cara berpikir serta bekerja secara rasional.
 - c. Cara berpikir dan bekerja secara rasional menuntut penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi modern sebagai alat bantu manusia.
 - d. Cara berpikir modern dan bekerja secara rasional tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi kerja dalam pencapaian tujuan.
 - e. Berpikir dan bekerja sama secara rasional dengan teknologi modern dan dengan pola kehidupan berorganisasi ke arah terwujudnya efisiensi dan efektivitas itu memerlukan administrasi.
- 2) Walaupun berasal dari ilmu sosial, secara keilmuan ilmu politik dan ilmu administrasi negara berbeda, keduanya berhasil dan menunjukkan domain masing-masing sebagai ilmu. Ilmu politik mempunyai fokus pada fenomena kekuasaan dalam berbagai dimensi dan dinamikanya. Sedangkan ilmu administrasi negara berfokus pada fenomena *penyelenggaraan negara* atau *organisasi dan manajemen negara* yang berkenaan dengan keseluruhan unsur dan interaksi antar unsur negara (warga negara, wilayah negara, dan pemerintahan negara), tujuan bernegara, serta posisi dan peran negara dan warga negara (masyarakat) dalam keseluruhan aktivitas di dalamnya.
- 3) Sebagai sistem, administrasi negara dipraktikkan dan dikembangkan oleh bangsa untuk melakukan kegiatan atau mewadahi upaya bangsa yang bersangkutan dalam rangka mencapai tujuan bersama dalam bernegara. Sebagaimana sistem lainnya, sistem administrasi negara secara konseptual mengandung unsur-unsur nilai berupa landasan dan tujuan; struktur berupa tatanan organisasi dan proses yaitu manajemen.
- 4) Ruang lingkup perhatian administrasi negara meliputi berikut ini.
 - a. Tata nilai yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari sistem dan proses administrasi negara.

- b. Organisasi dan manajemen pemerintahan negara, yang meliputi tatanan organisasi aparatur pemerintahan negara yang berada di wilayah pemerintahan negara.
- c. Manajemen pemerintahan negara, meliputi kegiatan pengelolaan pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan dan wilayah pemerintahan.
- d. Sumber daya aparatur negara.
- e. Sistem dan proses kebijakan negara.
- f. Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara.
- g. Hukum administrasi negara.



RANGKUMAN

Pada hakikatnya administrasi adalah kegiatan atau aktivitas bersama dari sekelompok orang-orang dengan cara bekerja sama dan bersemangat untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Kegiatan seperti itu, dapat dilakukan dalam bisnis maupun di bidang pemerintahan. Secara khusus di bidang pemerintahan, administrasi dapat dijelaskan sebagai kegiatan fungsionaris pemerintahan beserta seluruh jajaran aparatur dalam ikatan kerja sama yang terkoordinasi dan terkendali, disertai semangat dan cita-cita yang tinggi untuk mewujudkan tujuan-tujuan pemerintahan yang ditetapkan dalam kebijakan-kebijakan umum maupun keputusan-keputusan politik, yang di tingkat nasional termuat dalam undang-undang dan operasionalnya dan di tingkat daerah terdapat dalam peraturan daerah, bagi urusan-urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya.

Jika dirangkum dari berbagai pengertian yang dikemukakan oleh para ahli, sebagai ciri pokok untuk dapat dikenali sebagai kegiatan administrasi dapat diidentifikasi sebagai berikut.

1. Sekelompok orang melakukan kerja sama.
2. Kerja sama dari orang-orang tersebut didasarkan kepada pembagian kerja yang terstruktur dan rasional.
3. Kerja sama dilakukan secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
4. Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan menggunakan sumber daya organisasi secara optimal.

Sejumlah prinsip-prinsip umum administrasi yang menjadi dasar pemikiran bagi perkembangan administrasi adalah berikut ini.

1. Pembagian kerja (*division of work*).
2. Wewenang dan tanggung jawab (*authority and responsibility*).
3. Disiplin (*discipline*).
4. Kesatuan perintah (*unity of command*).
5. Kesatuan arah dan tujuan (*unit of direction*).
6. Mendahulukan atau mengutamakan dan menempatkan kepentingan organisasi di atas kepentingan pribadi (*subordination of individual to general interest*).
7. Penggajian atau upah (*remuneration*).
8. Sentralisasi (*centralization*).
9. Skala hierarki (*scalar cain*).
10. Tata tertib (*order*).
11. Keadilan (*equity*).
12. Stabilitas jabatan (*stability of tenure*).
13. Prakarsa atau inisiatif (*initiative*).
14. Solidaritas kelompok kerja (*la esprit de corps*).

Pemikiran dan pendalaman terhadap ilmu administrasi dalam rangka sistem administrasi negara terus berlangsung. Pemikiran sistem administrasi negara secara filosofis terarah pada upaya untuk mengatasi berbagai permasalahan nyata yang dihadapi sistem administrasi, baik yang menyangkut dalam sistem itu sendiri maupun eksekusi yang timbul dalam hubungan interaksinya dengan lingkungan, serta upaya untuk meningkatkan kompetensinya sehingga mampu menyelenggarakan berbagai fungsi pemerintahan sesuai situasi dan kondisi yang terjadi.

Fenomena pemikiran sistem administrasi negara dalam abad ke-21 akan sangat tergantung kepada kemampuan sumber daya manusianya dalam mengarungi lautan kompetisi global. Ditinjau dari segi unsurnya yang pokok dalam kehadirannya sebagai disiplin dan sebagai sistem, lingkup perhatian administrasi negara tersebut meliputi pokok-pokok sebagai berikut.

1. Tata nilai yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari sistem dan proses administrasi negara.
2. Organisasi dan manajemen pemerintahan negara.
3. Manajemen pemerintahan negara.
4. Sumber daya aparatur negara.
5. Sistem dan proses kebijakan negara.
6. Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara.
7. Hukum administrasi negara.
8. Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara.
9. Hukum administrasi negara.

**TES FORMATIF 1** _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Ketika seseorang mengurus Kartu Tanda Penduduk (KTP) maka orang tersebut dinilai telah melakukan kegiatan administrasi dalam pengertian
 - A. sempit
 - B. luas
 - C. etimologis
 - D. harfiah

- 2) Istilah administrator menunjuk pada pengertian
 - A. penganut
 - B. pemimpin
 - C. pembantu
 - D. pemeliharaan

- 3) Ahli yang menyatakan tidak perlu dipersoalkan lagi hubungan ekologis sistem administrasi negara dengan tatanan sosial yang dipengaruhinya adalah
 - A. Riggs
 - B. Braibanti
 - C. Woodrow Wilson
 - D. Lepawsky

- 4) Ahli yang menyatakan administrasi merupakan kekuasaan adalah
 - A. Henry Fayol
 - B. Simon
 - C. James D Carroll
 - D. Dimock & Dimock

- 5) Dalam dunia modern aktivitas pekerjaan tidak dapat dilakukan secara sendirian melainkan harus
 - A. sinkron dengan kondisi nyata
 - B. dilakukan secara sadar
 - C. sesuai dengan kebijakan pimpinan
 - D. terorganisasikan dan dilakukan secara matang

- 6) Jika dilihat dari segi isinya dimensi administrasi menyangkut unsur, *kecuali*
 - A. tata laksana
 - B. organisasi
 - C. manajemen
 - D. kepemimpinan

- 7) Struktural merupakan sub sistem organisasi yang terdiri dari
 - A. lingkungan sosial budaya
 - B. pembagian pekerjaan dan koordinasi
 - C. ilmu pengetahuan dan teknologi
 - D. kepemimpinan dalam organisasi

- 8) Fenomena pemikiran sistem administrasi negara dalam abad ke-21 akan tergantung kepada....
 - A. kemampuan sumber daya manusianya
 - B. kemampuan penggunaan teknologi
 - C. pola perilaku administrator pemerintahan
 - D. kebijakan yang diputuskan dalam tataran administrasi

- 9) Praktik administrasi yang diterapkan pada masa pendudukan balatentara Jepang adalah
 - A. pelatihan pangrehpraja
 - B. pelayanan masyarakat
 - C. sistem rukun warga
 - D. kegiatan tata usaha

- 10) Hal yang berpotensi untuk menimbulkan ketimpangan sosial, *kecuali*....
 - A. tingginya tingkat pengangguran
 - B. rendahnya kesejahteraan masyarakat
 - C. rendahnya daya saing produktivitas
 - D. tingginya tingkat kesejahteraan

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Pendekatan Sistem dalam Studi Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)

Gerak pembangunan dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI), baik yang bersifat konsepsional jangka panjang, menengah maupun jangka pendek harus mengacu kepada UUD 1945 sebagai konstitusi dan hukum dasar yang tertulis dan berlaku di negara Indonesia, yang memuat aturan-aturan pokok untuk penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan negara senantiasa diarahkan pada terwujudnya *Negara Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur*, sebagaimana diamanatkan dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945, telah menjadi konsensus rakyat Indonesia dalam menentukan cita-cita dari Negara Republik Indonesia. Situasi dan kondisi seperti itulah yang dicita-citakan dan diinginkan oleh bangsa Indonesia, sampai kapan pun. Dalam meraih cita-cita yang sudah menjadi visi bangsa tersebut harus dilihat secara terintegrasi dan sistemik.

A. PENGERTIAN SISTEM DAN PENDEKATAN SISTEM

Sebagai suatu sistem, administrasi negara berinteraksi dengan sistem-sistem lain yang merupakan faktor-faktor pembentuknya. Untuk itulah, agar pemahaman kita terhadap sistem administrasi negara lebih utuh, perlu dipahami terlebih dahulu pengertian sistem dan pendekatan sistem secara komprehensif.

Dari segi Etimologi, kata sistem berasal dari Bahasa Yunani, yaitu *Systema*, kata kerjanya *sunita'nai* yang berarti *menyebabkan berdiri bersama*, dan dalam Bahasa Inggris dikenal dengan *system*, yang mempunyai satu pengertian yaitu sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan yang tidak terpisahkan. Menurut filsuf Stoa bahwa sistem adalah gabungan dari keseluruhan langit dan bumi yang bekerja bersama-sama sehingga dapat kita lihat bahwa sistem terdiri dari unsur-unsur yang bekerja sama membentuk suatu keseluruhan dan apabila salah satu unsur tersebut hilang atau tidak

berfungsi maka gabungan keseluruhan tersebut tidak dapat lagi disebut sebagai suatu sistem.

Sebenarnya kata sistem sudah sangat umum didengar dan dalam istilah kehidupan sehari-hari banyak dipergunakan dalam berbagai arti, misalnya orang mengartikan sistem antara lain sebagai cara, metode, prosedur atau aturan, seperti sistem surat menyurat, sistem pencatatan, sistem penomoran atau pun sistem pengarsipan. Dari berbagai pemberian arti tersebut, terbersit dalam pikiran kita bahwa orang ada yang mengartikan sistem sebagai cara atau metode, seperti dalam kalimat *sistem pengawasan atasan langsung efektif untuk melihat tingkat intensitas disiplin para karyawan*. Dalam kasus lainnya diartikan sebagai prosedur. Itulah pengertian sistem dalam arti sempit.

Dalam memberikan pengertian sistem, terlihat para ahli berpendapat sama bahwa sistem adalah ... *A whole that functions as a whole by virtue of interdependence of its parts* (Sistem adalah suatu kebulatan atau totalitas yang berfungsi secara utuh, disebabkan adanya saling ketergantungan di antara bagian-bagiannya). Jadi, sistem adalah sekelompok komponen yang terdiri dari manusia dan/atau bukan manusia (*non-human*) yang diorganisir dan diatur sedemikian rupa sehingga komponen-komponen yang membentuk sistem tersebut dapat bertindak sebagai satu kesatuan dalam mencapai tujuan, sasaran bersama atau hasil akhir. Dari pengertian seperti yang dikemukakan, dalam sistem terkandung arti pentingnya aspek pengaturan dan pengorganisasian komponen untuk mencapai sasaran bersama karena apabila tidak ada sinkronisasi dan koordinasi yang tepat maka kegiatan masing-masing komponen, subsistem atau bidang dalam suatu organisasi akan kurang saling mendukung. Carl J. Friedrich dalam Kusnardi&Harmaily Ibrahim (1980), menyatakan sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhan sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhan.

Pendapat senada dikemukakan oleh Robbins (1994), yang menyatakan bahwa sistem adalah kumpulan dari bagian-bagian yang saling berhubungan dan saling bergantung yang diatur sedemikian rupa sehingga menghasilkan suatu kesatuan. Dikemukakannya bahwa pada setiap sistem dibedakan atau berciri melalui dua kekuatan yang berbeda, yaitu diferensiasi dan integrasi. Dalam setiap sistem, fungsi-fungsi khusus dibedakan, yang menggantikan

pola umum yang bermacam-macam. Pada saat yang sama, agar dapat mempertahankan kesatuan di antara bagian-bagian yang diferensiasi dan keseluruhan bentuk yang utuh, setiap sistem memiliki alur proses integrasi yang sifatnya timbal balik. Dalam suatu sistem administrasi, integrasi akan dapat dicapai melalui beberapa perangkat, seperti tingkat hierarki yang di koordinasi, pengawasan langsung, aturan normatif dan kebijakan. Untuk itu, setiap sistem membutuhkan diferensiasi dalam upaya mengidentifikasi sub-sub bagian atau elemen-elemen dan integrasi untuk memastikan bahwa sistem tidak pecah menjadi elemen-elemen yang masing-masing terpisah. Lekat dengan pengertian sistem meskipun terdiri dari bagian-bagian atau sub-subsistem, dalam sistem administrasi itu sendiri sebenarnya merupakan sub sistem di dalam sistem yang lebih besar.

Secara lebih luas Lembaga Administrasi Negara (1997) mendefinisikan sistem sebagai: “suatu totalitas yang terdiri dari subsistem-subsistem dengan atribut-atributnya yang satu sama lain saling berkaitan, saling ketergantungan satu sama lain, saling berinteraksi dan saling pengaruh mempengaruhi sehingga keseluruhannya merupakan suatu kebulatan yang utuh serta mempunyai peranan dan tujuan tertentu. Suatu sistem merupakan subsistem dari sistem yang lebih besar”.

Mengenai pendekatan sistem, Dale (1987) mengemukakan bahwa pendekatan sistem merupakan cara yang komprehensif untuk menanggulangi suatu masalah, dan suatu cara merumuskan masalah secara lebih luas serta menyeluruh untuk dapat ditangani secara profesional. Pendekatan sistem memungkinkan prinsip pengorganisasian yang bersifat interdisipliner dan terintegrasi serta sinergis dalam upaya memecahkan masalah yang dihadapi sistem administrasi. Mengingat pendekatan sistem merujuk pada kesatuan kerangka sistem administrasi negara yang utuh. Dalam hal ini Riggs (1996) mengemukakan bahwa tindakan kesisteman merupakan suatu cara pandang terhadap realitas empiris berbagai kelompok yang mempunyai komponen bagian-bagian dalam hubungan yang dinamis. Jadi, dalam arti yang luas sesuatu dapat disebut sistem apabila:

1. Pada umumnya bersifat terbuka, kalau tidak terbuka ia mati atau mandek.
2. Terdiri dari berbagai unsur, elemen atau bagian terkecil.
3. Elemen-elemen, unsur-unsur atau bagian-bagian yang terbentuk saling tergantung, pengaruh mempengaruhi, ada interaksi dan interdependensi, dalam arti antara satu subsistem membutuhkan masukan (*input*) dari

subsistem lain, dan keluaran (*output*) dari subsistem tersebut diperlukan sebagai masukan bagi subsistem yang lain lagi (*outcomes*), jadi *vice-versa*.

4. Setiap sistem memiliki kemampuan menyesuaikan diri (*adaptation*) dengan lingkungan, melalui mekanisme umpan balik (*feedback*).
5. Sistem pada dasarnya mempunyai keandalan mengatur dirinya sendiri (*self regulation*).
6. Setiap sistem mempunyai tujuan atau sasaran tertentu yang ingin dicapai.
7. Setiap sistem melakukan kegiatan transformasi, mengubah masukan menjadi keluaran. Oleh karenanya, sistem berfungsi sebagai *processor* atau transformator.
8. Menyatu secara terpadu menjadi satu kesatuan yang utuh, menjadi suatu totalitas. Sistem merupakan suatu kebulatan yang utuh menyeluruh (*wholism*). Sinergik, interaktif, sigmatik dan bukan penjumlahan dari subsistemnya secara aritmatik.
9. Bersifat entropi, tidak bersifat abadi.
10. Memiliki kekuatan mengatur atau regulasi, hierarki, diferensiasi, dan *equinefinality*; *terbuka sekaligus berbatasan serta berinteraksi dengan lingkungannya*.

Pendekatan sistem (*system approach*) adalah suatu pendekatan analisis organisatoris yang mempergunakan ciri-ciri sistem sebagai titik tolak analisis. Pendekatan sistem merupakan penerapan teori sistem umum dari kibernetika terhadap problem-problem sosial dan industrial (ekonomi). Pendekatan sistem disebut juga pendekatan komprehensif integral, interdisipliner, utuh dan menyeluruh dengan mempertimbangkan semua aspek yang terkait sehingga kesimpulan atau keputusan serta kebijakan yang diambil akan lebih bersifat objektif, berkualitas dan logis. Sedangkan yang dimaksudkan kibernetika adalah ajaran tentang kaitan kembali atau ilmu pengendalian diri, yang awalnya berasal dari ilmu pengetahuan alam dan teknik, tetapi memiliki keberlakuan umum. Dengan demikian, pendekatan sistem dalam studi administrasi negara dapat diterapkan dengan mengarahkan perhatian secara khusus kepada berbagai ciri dasar dari sistem administrasi negara, baik ciri dari sisi sistem organisasinya ataupun penerapan fungsi manajemennya dalam kerangka sistem administrasi negara yang kompleks.

Dalam kegiatan belajar sebelumnya dikemukakan sebagai suatu sistem administrasi negara dipraktikkan dan dikembangkan oleh bangsa untuk

melakukan kegiatan atau mewadahi upaya bangsa yang bersangkutan dalam rangka mencapai tujuan bersama dalam bernegara. Sebagaimana sistem lainnya, sistem administrasi negara secara konseptual mengandung unsur-unsur nilai berupa landasan dan tujuan; struktur berupa tatanan organisasi dan proses yaitu manajemen. Dalam konsep sistem administrasi negara, Rosenbloom (1993) mengemukakan ... *Public Administration is the use of managerial, legal and political theories and practices to fulfill the legislative, legal and political Government mandates for the provision of regulatory and service functions to the society as a whole or a part of it*". Administrasi Negara pada hakikatnya dapat diartikan, antara lain sebagai fungsi atau aktivitas pemerintah yang mengurus unsur-unsur negara. Dengan demikian, tujuan dari administrasi Negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Dalam mencapai tujuan tersebut, peranan aparatur negara menjadi faktor yang sangat menentukan dalam mengurus unsur-unsur negara. Unsur-unsur sistem negara tersebut meliputi warga negara, wilayah negara, dan pemerintahan negara.

B. WARGA NEGARA, WILAYAH NEGARA, DAN PEMERINTAHAN NEGARA

Administrasi negara adalah administrasi mengenai negara. Negara adalah suatu organisasi di antara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami suatu wilayah (*territorial*) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang ada di wilayahnya. Secara etimologi, istilah negara lahir dari terjemahan *Staat* (Belanda, Jerman) dan *State* (Inggris). Kata *Staat* atau *State* berakar dari bahasa latin, *status* atau *statum*, yang bermakna *menempatkan dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, dan menempatkan*. Di samping itu, kata *status* dapat diartikan sebagai *suatu keadaan yang menunjukkan sifat atau keadaan tegak dan tetap*. Dalam hal ini Kansil (1986) memberikan pengertian negara sebagai suatu organisasi kekuasaan dari manusia-manusia (masyarakat, rakyat) dan merupakan alat yang akan dipergunakan untuk mencapai tujuan bersama.

Konsep negara sebagai organisasi kekuasaan ini sebenarnya dipelopori oleh J.H.A. Logemaan (1948) dalam bukunya yang berjudul *Over De Theorie Van Een Stelling Staadrecht* yang menyatakan bahwa keberadaan negara itu

bertujuan untuk mengatur dan menyelenggarakan kepentingan masyarakat yang dilengkapi dengan kekuasaan tertinggi. Sedangkan Van Apeldorn (1981) menjelaskan pengertian negara dengan menunjuk kepada berbagai gejala yang sebagian termasuk pada kenyataan, dan sebagian lagi menunjuk pada gejala-gejala hukum. Dikemukakannya bahwa negara mempunyai berbagai arti sebagai berikut.

1. Perkataan negara dipakai dalam arti penguasa, jadi untuk menyatakan orang atau orang-orang yang memiliki kekuasaan tertinggi atas persekutuan rakyat yang bertempat tinggal dalam suatu daerah.
2. Perkataan negara diartikan juga sebagai suatu persekutuan rakyat, yakni untuk menyatakan suatu bangsa yang hidup dalam suatu daerah, di bawah kekuasaan tertinggi, menurut kaidah-kaidah hukum yang sama.
3. Negara ialah suatu wilayah tertentu. Dalam hal ini, perkataan negara dipergunakan untuk menyatakan sesuatu daerah, di mana dalam daerah tersebut bertempat tinggal sesuatu bangsa di bawah kekuasaan yang tertinggi.
4. Negara diartikan sebagai kas negara atau diskus, yang bermakna harta yang dipegang oleh penguasa guna kepentingan umum.

Selanjutnya pengertian yang cukup lengkap dikemukakan oleh Bierens de Hans dalam A Hamid S Attamimi (1990), yang mengemukakan sebagai berikut.

Negara adalah lembaga manusia; manusialah yang membentuk negara. Manusia yang membentuk negara itu, merupakan makhluk perorangan (*endelwezen*) dan merupakan juga makhluk sosial (*gemeenschapswezen*). Masyarakat dalam dirinya secara alami mengandung keinginan untuk berorganisasi yang timbul karena dorongan dari dalam. Negara adalah bentuk berorganisasinya suatu masyarakat, yaitu masyarakat bangsa. Meskipun masyarakat bangsa terbagi dalam kelompok-kelompok, negara membentuk kesatuan yang bulat dan mewakili sebuah cita (*een idee vertegenwoordigt*).

Dalam perspektif politik, Budiardjo (1986) mengemukakan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan atau integrasi dari kekuasaan politik. Ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* atau alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Konsep pengertian negara yang berasal dari Miriam Biardjo ini jika dikaji lebih jauh, tampak lebih mendekati

kenyataan, apabila dilihat dari konteks terbentuknya suatu organisasi kemasyarakatan yang disebut negara. Alasannya, terbentuknya suatu negara lebih didasarkan oleh adanya integrasi dari kekuasaan-kekuasaan yang bersifat politik yang terdapat di dalam masyarakat. Integrasi terjadi dalam upaya dan bertujuan untuk menertibkan kekuasaan dalam masyarakat.

Negara adalah pengorganisasian masyarakat yang berbeda dengan bentuk organisasi lain karena negara memiliki kekuasaan. Untuk dapat menjadi suatu negara maka harus ada rakyat, yaitu sejumlah orang yang menerima keberadaan organisasi negara. Syarat lain keberadaan negara adalah adanya suatu wilayah tertentu tempat negara itu berada. Hal lain adalah pemerintah yang berdaulat, yakni negara diakui oleh warganya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas diri mereka pada wilayah tempat negara itu berada.

Keberadaan negara, seperti organisasi secara umum adalah untuk memudahkan anggotanya (rakyat) mencapai tujuan bersama atau cita-citanya. Keinginan bersama ini dirumuskan dalam suatu dokumen yang disebut sebagai *Konstitusi*, termasuk di dalamnya nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh rakyat sebagai anggota negara. Sebagai dokumen yang mencantumkan cita-cita bersama, maksud didirikannya negara. Konstitusi merupakan dokumen hukum tertinggi pada suatu negara. Oleh karenanya, konstitusi mengatur bagaimana negara dikelola. Konstitusi di Indonesia disebut sebagai Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Bergabungnya rakyat menjadi warga negara suatu negara secara umum lebih ditentukan oleh adanya berbagai kebutuhan dan keinginan berupa faktor-faktor berikut.

1. Supaya hal-hal yang diperlukan untuk hidup bahagia diperoleh; yakni melalui produksi barang dan jasa.
2. Supaya ketenteraman dalam hidup bersama dapat diwujudkan.
3. Supaya keamanan dan kedamaian dalam negara dapat dipertahankan.

Dengan kata lain, negara dibutuhkan oleh rakyat untuk menjamin suatu hidup yang bahagia, tenteram, dan damai. Hidup semacam ini dalam falsafah negara dikenal dengan istilah kesejahteraan umum yang adil dan merata. Artinya,, selain keadilan, jaminan hukum, jaminan hak hakiki/asasi manusia (HAM), kesejahteraan sosial ekonomi dan lain-lain, harus secara terus menerus ditingkatkan kualitasnya disertai adanya ketenangan hidup, kebahagiaan dan jaminan atas bergabungnya rakyat pada suatu negara.

Seperti dikemukakan di atas, organisasi negara dalam suatu wilayah bukanlah satu-satunya organisasi, ada organisasi-organisasi lain seperti organisasi keagamaan, kepartaian, kemasyarakatan dan organisasi lainnya yang masing-masing memiliki kepribadian yang lepas dari masalah kenegaraan. Kurang tepat apabila negara dikatakan sebagai suatu masyarakat yang diorganisasi. Adalah tepat apabila dikatakan di antara organisasi-organisasi di atas, negara merupakan suatu organisasi yang utama di dalam suatu wilayah karena memiliki pemerintahan yang berwenang dan mampu untuk dalam banyak hal campur tangan dalam bidang organisasi-organisasi lainnya.

Untuk terbentuknya suatu negara, terdapat beberapa elemen atau unsur utama yang membentuk pengertian negara, antara lain berikut ini.

1. Warga Negara

Istilah warga negara merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, yaitu *Staatsburger*, sedangkan dalam bahasa Inggris adalah *citizen*, dan pada terjemahan istilah Prancis-nya adalah *citoyen*. Kalau ditelusuri istilah warga negara lebih menggambarkan pengaruh konsep *polis* pada masa Yunani Purba, mengingat kedua istilah Inggris dan Prancis arti harfiahnya adalah warga kota. Dalam bahasa Indonesia dikenal istilah *kaulanegara*, yang berasal dari kata *kaula* dalam bahasa Jawa. Dalam bahasa awam sering kali istilah warga negara disamakan dengan penduduk. Menurut Kartasapoetra (1987), warga negara berbeda dengan penduduk. Perbedaannya adalah berikut ini.

- a. Rakyat suatu negara haruslah mempunyai ketegasan bahwa mereka benar-benar tunduk pada UUD negara yang berlaku, mengakui kekuasaan negara tersebut dan mengakui wilayah negara tersebut sebagai wilayah tanah airnya yang hanya satu-satunya;
- b. Penduduk adalah semua orang yang ada ataupun bertempat tinggal dalam wilayah negara dengan ketegasan telah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditetapkan oleh peraturan negara sehingga mereka dapat melakukan kegiatan-kegiatan kehidupan yang sewajarnya di wilayah negara yang bersangkutan. Atas dasar itu dapat diberi penjelasan yang disebut bukan penduduk, yaitu mereka yang berada di wilayah suatu negara hanya untuk sementara waktu, jelasny mereka tidak bermaksud bertempat tinggal di wilayah negara yang bersangkutan.

Dari penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa rakyat mengandung pengertian atau sering disamakan dengan warga negara. Sedangkan penduduk mempunyai makna yang lebih luas, yaitu meliputi warga negara atau rakyat maupun bukan warga negara. Jadi, dalam pengertian penduduk terkandung dua pengertian, yaitu penduduk warga negara dan penduduk bukan warga negara. Sebagai contoh, dalam UUD 1945 yang merupakan landasan konstiusional Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) diatur pembedaan perlakuan, khususnya perlindungan terhadap warga negara dan perlindungan terhadap penduduk. Pasal-pasal yang mencerminkan hal itu adalah berikut ini.

a. Pasal 27, antara lain menegaskan sebagai berikut.

- 1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- 2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- 3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

Pasal-pasal di atas, jelas memberikan penegasan akan perlindungan terhadap warga negara.

b. Pasal 29, antara lain menegaskan sebagai berikut.

- 1) Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- 2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Ketentuan Pasal 29 memperlihatkan adanya perlindungan bagi seluruh penduduk, apakah sebagai warga negara ataupun bukan warga negara.

Berdasarkan teori terbentuknya suatu negara, warga negara merupakan salah satu unsur terpenting yang harus terpenuhi. Hal ini disebabkan bahwa tidak ada satu pun negara yang tersusun tanpa melalui proses yang melibatkan orang-orang sebagai warga negara untuk menggabungkan diri dalam satu ikatan organisasi yang disebut negara. Individu-individu yang menggabungkan diri dalam ikatan organisasi negara inilah, kemudian disebut sebagai warga negara. Dalam hal hubungan antara warga negara dengan negara, Kartasapoetra (1987) mengemukakan sebagai berikut.

Rakyat merupakan salah satu unsur bagi terbentuknya suatu negara, di samping unsur wilayah dan unsur pemerintah. Suatu negara tidak akan terbentuk tanpa adanya rakyat walaupun mempunyai wilayah tertentu dan pemerintahan yang berdaulat, demikian pula kalau rakyatnya ada yang berdiam pada wilayah tertentu, akan tetapi tidak memiliki pemerintahan sendiri yang berdaulat ke dalam dan ke luar maka negara itu pun jelas tidak bakal ada.

Unsur warga negara sangat penting dalam suatu negara, oleh karena orang/manusia sebagai individu dan anggota masyarakat yang pertama-tama berkepentingan agar organisasi negara berjalan baik. Warga negaralah, kemudian menentukan dalam tahap perkembangan negara selanjutnya. Pentingnya unsur warga negara dalam suatu negara tidak hanya diperlukan dalam ilmu kenegaraan (*staatsleer*), tetapi juga melahirkan ilmu kemasyarakatan (sosiologi), yaitu suatu ilmu pengetahuan yang khusus menyelidiki, mempelajari kehidupan kemasyarakatan. Penduduk atau orang seorang yang tinggal di suatu wilayah negara tidak serta-merta menjadi atau merupakan warga negara bersangkutan.

Dalam hubungan antara negara dengan penduduk yang tinggal di negara tersebut, pada pokoknya terdapat status kewarganegaraan sebagai berikut.

- a. Warga negara, yaitu mereka yang berdasarkan hukum tertentu (*iussoli*) merupakan anggota dari suatu negara atau menurut ketentuan peraturan perundang-undangan atau perjanjian atau melalui proses naturalisasi (*ius-sanguinis*) diakui sebagai warga negara.
- b. Bukan warga negara, yaitu mereka yang berdomisili pada suatu wilayah negara dan mengakui negara tersebut, namun belum diakui secara hukum sebagai warga negara. Selain itu termasuk yang bukan warga negara adalah juga mereka yang berada dalam suatu negara tertentu misalnya duta besar, konsuler, kontraktor atau pedagang negara asing.

Menurut Pasal 1 Konvensi Den Haag Tahun 1930 dikemukakan bahwa penentuan kewarganegaraan merupakan hak mutlak dari negara yang bersangkutan. Namun demikian, hak mutlak ini dibatasi oleh apa yang disebut sebagai *general principles*, yakni berikut ini.

- 1) Tidak boleh bertentangan dengan konvensi-konvensi internasional.
- 2) Tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan internasional.
- 3) Tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum umum yang secara internasional diterapkan dalam hal penentuan kewarganegaraan.

Mengenai kewarganegaraan, Pasal 26 UUD 1945 menyatakan bahwa yang menjadi warga negara ialah orang bangsa Indonesia dan orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Warga negara dan bukan warga negara mempengaruhi hak, kewajiban, serta posisi dan peran masing-masing dalam bernegara. Keduanya dapat dibedakan berdasarkan hak, kewajiban, posisi, dan perannya tersebut, misalnya warga negara dapat memiliki tanah atau mengikuti pemilihan umum, sedangkan yang bukan warga negara tidak demikian.

2. Wilayah Negara

Tidak mungkin ada negara tanpa suatu wilayah negara. Di samping pentingnya unsur wilayah negara dengan batas-batas yang jelas, penting pula keadaan khusus wilayah negara yang bersangkutan, artinya apakah layak suatu wilayah negara itu masuk suatu negara tertentu atau sebaliknya dipecah menjadi wilayah berbagai negara. Apabila mengeluarkan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya hanya berlaku bagi orang-orang yang berada di wilayahnya sendiri. Orang akan segera sadar berada dalam suatu negara tertentu apabila melampaui batas-batas wilayahnya setelah berhadapan dengan aparat (imigrasi negara) untuk memenuhi berbagai kewajiban yang ditentukan. Wilayah negara merupakan salah satu unsur yang harus ada bagi eksisnya suatu negara. Wilayah negara diartikan sebagai ruang yang batas negara dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Wilayah dalam suatu negara pada umumnya terdiri dari wilayah daratan, wilayah lautan, dan wilayah udara.

Batas wilayah suatu negara sangat penting, artinya bagi keamanan dan kedaulatan suatu negara, juga menjadi pedoman dalam pengaturan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara, dan pemberian status orang-orang di dalam negara bersangkutan. Mengenai wilayah Negara Kesatuan RI, Pasal 25 A UUD 1945 menegaskan bahwa *NKRI* adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang Peta Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang mempunyai lebih dari 17.508 pulau. Indonesia terbentang antara 6 derajat garis lintang utara sampai 11 derajat garis lintang selatan, dan dari 97 derajat sampai 141 derajat garis bujur timur serta terletak antara 2 benua, yaitu benua Asia dan Australia. Posisi strategis ini mempunyai pengaruh yang sangat besar

terhadap kebudayaan, sosial, politik, dan ekonomi. Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil antara Samudra Hindia dan Samudera Pasifik. Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan maka luas Indonesia menjadi 1.9 juta mil persegi. Lima pulau besar di Indonesia adalah Sumatera dengan luas 473.606 km persegi, Jawa dengan luas 132.107 km persegi, Kalimantan (pulau terbesar ketiga di dunia) dengan luas 539.460 km persegi, Sulawesi dengan luas 189.216 km persegi, dan Papua dengan luas 421.981 km persegi.

a. Daratan

Wilayah daratan dari suatu negara pada hakikatnya dibatasi oleh wilayah darat dan/atau wilayah laut (perairan) negara lain. Penentuan batas-batas suatu wilayah daratan, baik yang mencakup dua negara maupun lebih, pada umumnya berbentuk perjanjian atau traktat. Misalnya, berikut ini.

- 1) Traktat antara Belanda dan Inggris pada tanggal 20 Juli 1891 menentukan batas wilayah Hindia Belanda di Pulau Kalimantan.
- 2) Perjanjian antara Republik Indonesia dan Australia mengenai garis-garis batas tertentu dengan Papua Nugini yang ditandatangani pada tanggal 12 Februari 1973.

Perjanjian yang dibuat antara dua negara atau lebih disebut perjanjian antar negara (perjanjian internasional). Perjanjian internasional yang dibuat hanya antara dua negara disebut perjanjian bilateral. Apabila dibuat antara banyak negara disebut perjanjian multilateral.

Dalam hubungan itu, kesepakatan mengenai perbatasan antara 2 negara dapat ditetapkan dengan perjanjian menurut hal-hal berikut.

- 1) Perbatasan alam, berupa sungai, danau, pegunungan atau lembah.
- 2) Perbatasan buatan, berupa pagar tembok, pagar kawat berduri dan/atau tiang-tiang tembok.
- 3) Perbatasan menurut ilmu pasti, berupa garis lintang atau bujur pada peta bumi, seperti batas antara Korea Utara dan Korea Selatan ialah garis lintang utara 38°.

b. Lautan

Pada awalnya, ada dua konsepsi (pandangan) pokok mengenai wilayah lautan, yaitu berikut ini.

- 1) *Res Nullius* adalah konsepsi yang menyatakan bahwa laut itu dapat diambil dan dimiliki oleh masing-masing negara. Konsepsi ini dikembangkan oleh Jauh Seldon (1584-1654)
- 2) *Res Communis* adalah konsepsi yang beranggapan bahwa laut itu adalah milik masyarakat dunia sehingga tidak dapat diambil atau dimiliki oleh masing-masing negara. Konsepsi ini, kemudian dikembangkan oleh Hugo de Groot (Grotius) dari Belanda Tahun 1608. Karena konsepsi inilah, kemudian Grotius dianggap sebagai bapak hukum internasional.

Mengenai perkembangan batas wilayah lautan negara Indonesia dapat dipelajari pada Deklarasi Djuanda 1957 yang mengubah ketentuan-ketentuan tentang perairan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) *Teritoriale Zen en Maritieme Kringen Ordonnantie 1959*, yang esensinya menetapkan tata lautan Indonesia merupakan suatu kesatuan yang utuh dengan laut wilayah selebar 12 mil.

Dewasa ini masalah wilayah lautan telah memperoleh dasar hukum dengan adanya Konferensi Hukum Laut Internasional III Tahun 1982 yang diselenggarakan oleh PBB atau *United Nations Conference on The Law of The Sea* (UNCLOS) di Montego Bay Jamaica. Konferensi PBB ditandatangani oleh 119 peserta dari 117 negara dan 2 organisasi kebangsaan di dunia tanggal 10 Desember 1982. Dalam bentuk traktat multilateral, batas-batas laut terperinci sebagai berikut.

- 1) Batas Laut Teritorial pada umumnya, 3 mil laut (5.5555 Km) dihitung dari pantai ketika air surut.
- 2) Setiap negara mempunyai kedaulatan atas laut teritorial yang jaraknya sampai 12 mil laut diukur dari garis lurus yang ditarik dari pantai.
- 3) Batas Zona Bersebelahan.
- 4) Sejauh 12 mil laut di luar batas laut teritorial atau 24 mil dari pantai adalah batas zona bersebelahan. Di dalam wilayah ini negara pantai dapat mengambil tindakan dan menghukum pihak-pihak yang melanggar undang-undang bea cukai, fiskal, dan ketertiban negara.
- 5) Batas Zona ekonomi Eksklusif (ZEE)
ZEE adalah wilayah laut dari suatu negara pantai yang batasnya 200 mil laut diukur dari pantai. Di dalam wilayah ini, negara pantai yang bersangkutan berhak menggali kekayaan alam lautan serta melakukan kegiatan ekonomi tertentu. Negara lain bebas berlayar atau terbang di atas wilayah itu, serta bebas pula memasang kabel dan pipa di bawah

lautan itu. Negara pantai yang bersangkutan berhak menangkap nelayan asing yang kedapatan menangkap ikan dalam ZEE-nya.

- 6) Batas Landas Benua adalah wilayah lautan suatu negara yang lebih dari 200 mil laut. Dalam wilayah ini negara pantai boleh mengadakan eksplorasi dan eksploitasi, dengan kewajiban membagi keuntungan dengan masyarakat Internasional.

Dari aspek peraturan perundangan, sejauh ini telah memadai dengan adanya sejumlah peraturan perundangan-undangan nasional di bidang kelautan & perikanan. Di antaranya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen dan peraturan pendukungnya di bidang eksplorasi migas, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang ZEE Indonesia beserta peraturan pendukungnya di bidang perikanan, serta Undang-undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang perairan Indonesia. Di samping ketentuan perundangan-perundangan tersebut, Pemerintah pada 28 Juni 2002 secara serentak juga telah menerbitkan tiga Peraturan Pemerintah (PP), masing-masing tentang hak lintas damai (PP Nomor 36 Tahun 2002), hak alur laut kepulauan Indonesia, disingkat sebagai ALKI (PP Nomor 37 Tahun 2002) serta penentuan daftar koordinat geografis titik-titik terluar nusantara (PP Nomor 38 Tahun 2002). Peraturan perundangan terakhir ini bahkan memiliki arti yang penting karena memperkuat konsepsi kewilayahan sebagaimana ditegaskan dalam UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

c. Udara

Pada saat ini, belum ada kesepakatan di forum Internasional mengenai kedaulatan di ruang udara. Pasal 1 Konvensi Paris 1919, kemudian diganti oleh Pasal 1 Konvensi Chicago 1944 menyatakan bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang utuh dan eksklusif di ruang udara di atas wilayah-wilayahnya. Mengenai ruang udara (*air space*), di kalangan para ahli masih terjadi silang pendapat karena berkaitan dengan batas jarak ketinggian di ruang udara yang sulit diukur. Sebagai contoh, Indonesia menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982 menyatakan bahwa wilayah kedaulatan dirgantara yang termasuk orbit *geostationary* adalah ± 36.000 km.

3. Pemerintahan Negara

Selain warga negara dan wilayah negara, unsur pembentuk negara lainnya adalah pemerintahan negara yang meliputi lembaga-lembaga yang

menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan tertentu untuk mencapai tujuan negara. Istilah pemerintahan negara secara konseptual dapat dilihat dan dibedakan dalam arti sempit dan dalam arti luas. Pemerintahan negara dalam arti sempit adalah lembaga negara yang menyelenggarakan kekuasaan eksekutif (pemerintah), disebut lembaga eksekutif. Lembaga eksekutif memegang kekuasaan pemerintahan menurut dan berdasarkan konstitusi negara. Sedangkan pemerintahan negara dalam arti luas adalah keseluruhan lembaga negara yang menyelenggarakan administrasi negara sesuai dengan wewenangnya masing-masing untuk mencapai tujuan negara. Lembaga ini meliputi lembaga-lembaga eksekutif (pemerintah), lembaga legislatif (badan-badan perwakilan rakyat), lembaga yudikatif (badan-badan peradilan) dan lembaga-lembaga negara lainnya yang diperlukan dalam kehidupan bernegara.

Ciri khusus dari pemerintahan dalam negara adalah pemerintahan memiliki kekuasaan atas semua anggota masyarakat yang merupakan penduduk suatu negara dan berada dalam wilayah negara. Timbul pertanyaan, dari manakah pemerintahan memperoleh kekuasaan ini? Ada empat macam teori, yaitu teori kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat.

Teori kedaulatan Tuhan (*Gods souveriniteit*) menyatakan atau menganggap kekuasaan pemerintah suatu negara diberikan oleh Tuhan. Misalnya Kerajaan Belanda, Raja atau ratu secara resmi menamakan dirinya Raja atas kehendak Tuhan *bij de Gratie Gods* atau Ethiopia (Raja Haile Selasi) dinamakan *Singa Penakluk dari suku Yuda yang terpilih Tuhan menjadi Raja di Ethiopia*.

Teori kedaulatan Negara (*Staats souveriniteit*) menganggap sebagai suatu aksioma yang tidak dapat dibantah, artinya dalam suatu wilayah negara, negaralah yang berdaulat. Inilah inti pokok dari semua kekuasaan yang ada dalam wilayah suatu negara. Otto Mayer (dalam buku *Deutsches Verwaltungsrecht*) menyatakan “kemauan negara adalah memiliki kekuasaan kekerasan menurut kehendak alam”. Sementara itu Jellinek dalam buku *Allgemeine Staatslehre* menyatakan kedaulatan negara sebagai pokok pangkal kekuasaan yang tidak diperoleh dari siapa pun. Pemerintah adalah “*alat negara*”.

Teori kedaulatan hukum (*Rechts souveriniteit*) menyatakan semua kekuasaan dalam negara berdasar atas hukum. Pelopor teori ini adalah H. Krabbe dalam buku *Die Moderne Staats Idee*. Sedangkan Teori Kedaulatan

Rakyat (*Volks aouvereiniteit*), menyatakan semua kekuasaan dalam suatu negara didasarkan pada kekuasaan rakyat (bersama). J.J. Rousseau (Prancis) menyatakan apa yang dikenal dengan “*kontrak sosial*”, suatu perjanjian antara seluruh rakyat yang menyetujui Pemerintah mempunyai kekuasaan dalam suatu negara.

Dalam negara kesatuan, yang termasuk dalam pemerintahan negara adalah pemerintahan daerah, yaitu lembaga eksekutif dan legislatif daerah serta perangkat daerah sebagai satu kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya masing-masing. Berbeda dengan negara kesatuan adalah negara serikat atau negara federal. Dalam negara serikat terdapat beberapa negara bagian yang memiliki sistem perwilayahan dan tingkatan pemerintahannya sendiri. Eksistensinya pemerintah daerah dengan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam suatu negara kesatuan pada prinsipnya diatur berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Penanggung jawab terakhir dari penyelenggaraan sistem administrasi negara adalah Kepala Pemerintahan.

Dengan demikian, sistem administrasi negara yang berkembang dalam kehidupan suatu negara bangsa tak lepas dari kondisi unsur-unsur negara yang meliputi warga negara, wilayah negara, dan pemerintahan negara. Ketiga unsur tersebut merupakan prasyarat berdirinya negara karena keberadaannya mutlak harus ada dalam suatu negara, dan perlu benar-benar dikenali dan diperhatikan dalam pengembangan sistem dan proses administrasi negara.

Terkait dengan posisi dan peran warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara ditentukan oleh sistem pemerintahan yang dianut suatu negara, apakah sistem pemerintahan demokratis atau sistem pemerintahan otoriter. Dalam sistem administrasi negara yang demokratis, posisi dan peran warga negara dalam penyelenggaraan negara bersifat menentukan karena mereka merupakan pemilik kedaulatan. Penyelenggaraan administrasi negara dalam sistem demokrasi dilakukan atas dasar prinsip “dari, oleh, dan untuk rakyat”. Sedangkan dalam sistem administrasi negara yang otoriter, posisi dan peran warga negara bersifat pasif karena yang merupakan pemilik kedaulatan adalah sang pemimpin pemerintahan negara. Penyelenggaraan administrasi negara dalam sistem otoriter dilakukan atas dasar prinsip “dari, oleh, dan untuk negara” yang dalam kenyataannya menjadi lebih banyak “dari, oleh, untuk pimpinan sistem administrasi negara”.

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas dapat dikemukakan bahwa unsur warga negara, wilayah negara dan pemerintahan negara yang berdaulat dikategorikan sebagai unsur konstitutif karena keberadaannya mutlak harus ada. Sedangkan pengakuan dari negara lain merupakan unsur deklaratif yang bersifat formalitas karena diperlukan dalam rangka memenuhi unsur tata aturan pergaulan internasional.

C. SISTEM ADMINISTRASI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa administrasi negara sebagai ilmu berisikan teori, konsep, dan prinsip-prinsip yang berlaku dan bersifat universal. Teori merupakan konsep-konsep dasar yang terwujud dalam bentuk rumus-rumus atau aturan yang berlaku secara umum dan menjelaskan hakikat hubungan antara dua atau lebih gejala/fenomena, relevan dengan kenyataan yang ada dan bersifat operasional; merupakan alat untuk penjelasan dan pemahaman, dapat diverifikasi dan berguna atau bermanfaat dalam memprediksi atau meramalkan suatu kejadian. Konsep adalah suatu kata atau lambang yang luar biasa pentingnya dan menggambarkan kesamaan-kesamaan dalam berbagai gejala yang sama namun berbeda.

Misalnya, manusia sifat pribadinya berbeda-beda, namun digolongkan dalam kategori yang sama, makhluk menyusui atas dasar kesamaan dalam ciri-ciri biologis tertentu. Dalam sosiologi dipelajari bahwa konsep adalah produk pemikiran yang menghendaki dua arah proses, yaitu melakukan generalisasi dan abstraksi. Sedangkan prinsip dapat didefinisikan sebagai pola-pola antarhubungan fungsional antara konsep-konsep. Prinsip merupakan sarana penting untuk dapat meramalkan, memecahkan masalah, dan membuat desain baru. Prinsip sangat penting untuk menyatakan adanya hubungan sebab akibat dan mempunyai daya pemindahan yang tinggi serta mudah dipelajari dan diingat. Bila prinsip telah dikuasai dengan baik, akan banyak fakta dapat diperoleh melalui induksi logis. Jika digunakan bersama-sama dengan kemampuan manusia lainnya, prinsip menjadi sarana pokok dan kaya dengan isi informasi.

Dalam buku SANKRI (2003) dikemukakan. dalam praktiknya, sistem dan proses administrasi negara yang dikembangkan dalam menghadapi dinamika dan kompleksitas kehidupan suatu negara bangsa, memerlukan penyesuaian dengan landasan falsafah negara dan pandangan hidup bangsa,

serta cita-cita dan tujuan bangsa dalam bernegara; dengan konstitusi negara dan kondisi lingkungan hidup dan kehidupan negara bangsa bersangkutan. Hal ini disebabkan tidak ada satu negara pun yang mempunyai landasan falsafah dan pandangan hidup atau pun konstitusi dan kondisi lingkungan strategik yang sama dengan negara lain. Oleh karena itu, sistem administrasi negara dari suatu negara memiliki spesifikasi dan keunikan tertentu. Bagi Indonesia sebagai negara kesatuan dengan sistem pemerintahan yang berbentuk republik, yang demokratis dan konstitusional adalah tepat apabila sistem administrasi negaranya itu disebut sebagai Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) dan berperan sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan negara.

Sebagai wahana dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa guna mencapai cita-cita dan beberapa tujuan yang diamanatkan dalam konstitusi negara, SANKRI dikembangkan berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara dengan berbagai dimensi nilai spiritual, kultural, dan institusional yang terkandung di dalamnya, dan negara memperhitungkan kondisi dan perkembangan berbagai faktor lingkungan yang khas dibandingkan dengan negara lain-lainnya.

Pada pembukaan UUD 1945 terdapat ungkapan yang mendeklarasikan dimensi-dimensi spiritual SANKRI (*The Spiritual Dimensions of the Indonesian Public Administration*) yang sangat mendasar. Dimensi spiritual dalam konteks SANKRI ini mengandung makna *psiko religius dan kultural* yang menunjukkan pengakuan bangsa Indonesia akan keberadaan dan peran Allah Yang Maha Kuasa dalam perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan luhur bangsa dan negara, yang sepenuhnya merefleksikan nilai-nilai kemanusiaan yang fitri atau murni dan universal, serta sepenuhnya didasarkan pada keimanan dan ketakwaan. Selain menegaskan *dimensi spiritual* dari sistem administrasi negara kita, berupa *pernyataan keimanan dan pengakuan ke maha kekuasaan Allah SWT dalam perjuangan bangsa* (pada alinea ketiga), Pembukaan UUD 1945 juga menegaskan *dimensi kultural*, dan *institusional*, berupa rumusan landasan, cita-cita dan tujuan bernegara, bentuk negara serta pokok-pokok sistem penyelenggaraan negara (alinea keempat).

Berbagai dimensi nilai tersebut merupakan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan negara bangsa, yang harus diwujudkan dalam hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan dalam hubungan antarbangsa; sebagai acuan pokok dalam pengembangan visi, misi, dan

strategi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dewasa ini dan di masa datang. Di dalam konteks kehidupan bernegara, visi memainkan peran yang menentukan dalam dinamika perubahan lingkungan sehingga penyelenggara negara pada umumnya dan penyelenggara sistem administrasi negara/pemerintah pada khususnya dapat bergerak menuju masa depan yang lebih baik. Untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan, setiap penyelenggara sistem administrasi negara harus mempunyai misi yang jelas. Misi merupakan pernyataan yang menetapkan tujuan penyelenggara sistem administrasi negara dan sasaran yang ingin dicapai. Pernyataan misi membawa organisasi dan manajemen kepada suatu fokus. Misi menjelaskan mengapa organisasi negara dan pemerintahan itu ada, apa yang dilakukannya, dan bagaimana melakukannya. Sedangkan strategi pada hakikatnya merupakan rencana tindakan yang bersifat umum, berjangka panjang, berorientasi ke masa depan dan cakupannya luas. Dalam konteks SANKRI, yang perlu dicermati adalah dalam hal pelebagaan strategi. Pelebagaan strategi yang dimaksudkan adalah implementasi strategi melalui pemilihan dan penerapan struktur organisasi yang sesuai, implementasi gaya kepemimpinan yang sesuai, dan pembentukan kultur organisasi dan sistem imbalan yang dapat mendorong pencapaian kinerja strategik publik. Kinerja strategik publik adalah kinerja yang menunjukkan pencapaian misi organisasi negara/pemerintah dalam suatu rangkaian pencapaian tujuan penyelenggaraan sistem administrasi negara yang *good governance*.

Dalam eksistensinya sebagai sistem, dan sesuai dengan konstitusi negara yang mendasarinya, SANKRI pada dasarnya mengandung unsur-unsur nilai, struktur, dan proses sebagai berikut.

- a. *Unsur nilai*, yang meliputi landasan atau dasar negara, yaitu Pancasila, cita-cita dan tujuan negara (nasional), serta nilai dan prinsip yang terkandung dalam bentuk negara dan sistem penyelenggaraan pemerintah negara sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-undang 1945. Nilai adalah konsep mengenai apa yang sebaiknya diadakan, diusahakan atau dituju.
- b. *Unsur struktur*, merupakan tatanan kelembagaan yang terbentuk dalam kehidupan Negara Republik Indonesia yang demokratis dan konstitusional berupa tatanan organisasi pemerintahan negara dan organisasi yang berkembang dalam dinamika kehidupan masyarakat bangsa yang merefleksikan posisi dan peran atau pun hak, kewajiban, kewenangan, dan tanggung jawab masing-masing dalam

penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, dalam mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara; meliputi berikut ini.

a. Lembaga Negara

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat, terdiri atas anggota DPR dan DPD.
- 2) Presiden Republik Indonesia.
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat.
- 4) Dewan Perwakilan Daerah.
- 5) Badan Pemeriksa Keuangan.
- 6) Bank Sentral.
- 7) Mahkamah Agung.
- 8) Mahkamah Konstitusi.
- 9) Komisi Yudisial.

b. Organisasi yang berkembang dalam masyarakat, meliputi organisasi sosial, politik, profesi, lembaga swadaya masyarakat, media massa, dan organisasi bisnis, yang berkembang sesuai hak, kewajiban, dan tanggung jawab warga negara dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa.

c. *Unsur proses*, yang tercermin dalam berbagai kegiatan manajerial dan lembaga negara, kementerian negara dan lembaga pemerintahan lainnya serta saling hubungan antar lembaga tersebut dan antara berbagai lembaga pemerintahan itu dengan organisasi yang berkembang dalam masyarakat, sesuai posisi dan peran serta tanggung jawab masing-masing dalam proses kebijakan dan penyelenggaraan pemerintah negara dan pembangunan bangsa di tingkat Pusat dan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Keberhasilan berbagai kegiatan tersebut, di samping dipengaruhi oleh ketepatan sistem dan proses manajemen pemerintahan negara, pada akhirnya tergantung pada kompetensi sumber daya manusia yang terdapat dalam berbagai lembaga tersebut di atas dalam mengembangkan visi dan mengelola proses kebijakan, dalam rangka mengemban misi perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI.

Menurut Mustopadidjaja (2003), strategi dan program aksi yang terarah pada proses pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan dalam rangka SANKRI memerlukan suntikan aktivitas, pada pokoknya meliputi

(a) aktualisasi tata nilai, yang melandasi dan menjadi acuan perilaku sistem dan proses administrasi negara dan birokrasi, yang terarah pada pencapaian tujuan bangsa dalam bernegara; (b) penyesuaian struktur (tatanan kelembagaan negara dan masyarakat pada setiap satuan daerah/wilayah); (c) proses [manajemen dalam keseluruhan fungsinya, dalam dinamika kegiatan dan entitas publik dan privat (*business and society*)]; dan (d) kualitas sumber daya aparatur yang berada pada struktur dengan posisi, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu. Semua itu dikembangkan dalam rangka mengemban perjuangan bangsa mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), terwujudnya pemerintahan yang baik, berdaya guna, berhasil guna, bersih, bertanggung jawab, dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) berupa berikut ini.

a. Transformasi nilai. Tata nilai dalam suatu sistem berperan melandasi, memberikan acuan, menjadi pedoman perilaku, dan menghikmatikan eksistensi dan dinamika unsur-unsur lainnya dalam sistem administrasi negara termasuk aparatnya. Reformasi administrasi negara yang hendak dilakukan pertama-tama harus menjaga konsistensinya dengan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi negara yang menjadi dasar eksistensi dan acuan perilaku sistem dan proses administrasi negara bangsa ini. Reformasi administrasi negara harus merefleksikan transformasi nilai. Dasar legitimasi eksistensi setiap individu dan institusi di negeri ini adalah kompetensi dan kontribusinya masing-masing dalam mengaktualisasikan dan mewujudkan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi. Dalam pembukaan UUD 1945 terkandung dimensi-dimensi nilai, yang secara keseluruhan terdiri dari dimensi spiritual, berupa pengakuan terhadap eksistensi, kemahakekuasaan, dan curahan rahmat Allah SWT dalam perjuangan bangsa (pada alinea ke-tiga); dimensi kultural, berupa landasan falsafah negara, yaitu Pancasila dan dimensi institusional, berupa cita-cita (alinea ke-dua) dan tujuan bernegara, serta nilai-nilai yang terkandung dalam bentuk negara dan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara (alinea ke-empat). Penempatannya dalam konstitusi, menjadikannya sebagai nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan bangsa, yang harus diwujudkan dalam hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dan dalam hubungan antarbangsa; sebagai acuan pokok dalam pengembangan “visi, misi, dan strategi” bagi setiap individu dan institusi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa dewasa ini dan

di masa datang. Dimensi-dimensi nilai itu pulalah yang harus diaktualisasikan dalam dan melalui reformasi administrasi negara dalam berbagai aspeknya, dengan penyusunan visi, misi, dan strategi yang tepat dan efektif dalam pencapaian kinerja yang terarah pada pencapaian tujuan bernegara.

- b. Penataan Organisasi dan Tata Kerja. Penataan organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategi, agenda kebijakan, program, dan kinerja kegiatan yang terencana, dan diarahkan pada terbangunnya sosok administrasi negara dengan tugas dan tanggung jawab yang jelas, ramping, desentralistik, efisien, efektif, bertanggungjawab, terbuka, dan aksesif; serta terjalin dengan jelas satu sama lainnya sebagai satu kesatuan sistem administrasi nasional dalam SANKRI. Seiring dengan itu, penyederhanaan tata kerja dalam hubungan intra dan antar aparatur, serta antara aparatur dengan masyarakat dan dunia usaha berorientasi pada kriteria dan mekanisme yang impersonal terarah pada penerapan pelayanan prima (peningkatan efisiensi dan mutu pelayanan); peningkatan kesejahteraan sosial dalam arti luas; serta peningkatan kreativitas, otoaktivitas, dan produktivitas nasional.
- c. Pemantapan Sistem Manajemen. Dengan makin meningkatnya dinamika masyarakat dalam penyelenggaraan negara dan kegiatan pembangunan, pengembangan sistem manajemen pemerintahan dan pelayanan publik perlu berkepastian hukum, kondusif, transparan, dan *accountable*, disertai dukungan sistem informatika yang terarah pada pengembangan *e-administration* atau *e-government*. Peran administrator lebih difokuskan sebagai agen pembaruan, sebagai motivator dan fasilitator bagi tumbuh dan berkembangnya swakarsa dan swadaya serta meningkatnya kompetensi dan produktivitas masyarakat dan dunia usaha di seluruh wilayah negara. Dengan demikian, dunia usaha dan masyarakat dapat menjadi bagian dari masyarakat yang terus belajar (*learning community*), mengacu pada terwujudnya masyarakat maju, mandiri, sejahtera, dan berdaya saing tinggi.
- d. Peningkatan Kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM), dan Aparatur. Sosok administrator ataupun SDM aparatur (pegawai negeri) pada umumnya, penampilannya harus profesional sekaligus taat hukum, netral, rasional, demokratik, inovatif, mandiri, memiliki integritas yang tinggi serta menjunjung tinggi etika administrasi publik dalam

memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan profesionalisme aparatur harus ditunjang dengan integritas yang tinggi, dengan mengupayakan terlembagakannya karakteristik (1) mempunyai komitmen yang tinggi terhadap perjuangan mencapai cita-cita dan tujuan bernegara, (2) memiliki kompetensi yang dipersyaratkan dalam mengemban tugas pengelolaan pelayanan dan kebijakan publik, (3) berkemampuan melaksanakan tugas dengan terampil, kreatif dan inovatif, (4) taat asas, dan disiplin dalam bekerja berdasarkan sifat dan etika profesional, (5) memiliki daya tanggap dan sikap bertanggung gugat (akuntabilitas), (6) memiliki jati diri sebagai abdi masyarakat, serta bangga terhadap profesinya sebagai pegawai negeri, (7) memiliki derajat otonomi yang penuh rasa tanggung jawab dalam membuat dan melaksanakan berbagai keputusan sesuai kewenangan, dan (8) memaksimalkan efisiensi, kualitas, dan produktivitas. Selain itu perlu pula diperhatikan *reward system* yang kondusif (baik dalam bentuk gaji maupun perkembangan karier yang didasarkan atas sistem merit; serta *finality system* yang bersifat preventif dan represif). Mengantisipasi tantangan global, pembinaan sumber daya manusia aparatur negara juga perlu mengacu pada standar kompetensi internasional (*world class*).

Dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, sesuai dengan sistem pemerintahan negara berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945, penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah dilakukan melalui Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI). Hal tersebut pada prinsipnya meliputi penyelenggaraan wewenang lembaga-lembaga negara dengan mengembangkan kebijakan yang terarah pada pencapaian cita-cita dan tujuan nasional, dengan mendayagunakan secara optimal dan bertanggung jawab segenap sumber daya nasional dan potensi serta peluang internasional, dan senantiasa memperhatikan aspirasi dan peran serta aktif masyarakat, serta tetap menjaga konsistensinya dengan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan bangsa.

Dengan demikian, SANKRI dapat dirumuskan sebagai *keseluruhan tatanan organisasi dan proses manajemen dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa guna mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara sesuai dengan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan yang diamankan konstitusi negara*.

Dengan posisi dan perannya sebagai sistem penyelenggaraan negara, SANKRI mewadahi keseluruhan sistem dan proses kehidupan bernegara, dan berinteraksi dengan sistem-sistem yang terdapat di dalam berbagai bidang kehidupan, seperti sistem sosial budaya, politik, ekonomi, hukum, pertahanan dan keamanan. Dalam hubungan itu, SANKRI berperan sebagai *integrating system* yang menyerasikan dan menyelaraskan serta mengarahkan berbagai upaya bangsa Indonesia mencapai cita-cita dan tujuan NKRI melalui pengembangan berbagai kebijakan negara. Dengan perkataan lain, peran SANKRI dalam kompleksitas dan dinamika sistem dan proses penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa adalah mewadahi, memfasilitasi, dan memadukan berbagai kegiatan sistem politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya, dan keamanan guna mewujudkan keserasian dalam arah dan langkah kebijakan, agar berbagai tujuan nasional tercapai secara optimal.

Implementasi SANKRI dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa guna mewujudkan cita-cita dan tujuan bersama dalam bernegara dilakukan melalui pengembangan dan kerja sama kelembagaan (antarindividu, antarkelompok masyarakat, antarlembaga, antarsektor, antarwilayah, antara negara dengan warga negara; serta antarnegara) dengan mengembangkan sistem dan proses kebijakan yang partisipatif dalam berbagai bidang kehidupan.

SANKRI sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan negara mengakomodasikan peran masyarakat yang luas (terbuka, setara, partisipatif, dan *accountable*). Pengambilan keputusan politik yang strategis dan kebijakan-kebijakan lainnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, itu dilakukan bersama secara musyawarah dan mufakat melalui lembaga perwakilan [MPR, DPR(D)] sebagai representasi rakyat bangsa dari dan di seluruh wilayah negara yang terbagi atas daerah besar (Provinsi) dan kecil (Kabupaten/Kota, dan Desa) dengan kewenangan-kewenangan otonomi tertentu. Berbagai kebijakan pemerintahan tersebut kemudian dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tertentu [Ketetapan MPR, UU, PP, Keppres, dan Perda. UU, PP dan Perda tentang substansi masalah publik tertentu ditetapkan Pemerintah setelah mendapatkan persetujuan DPR(D)]. Pelaksanaannya dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa untuk mencapai tujuan bernegara, keseluruhannya harus terjaga kesatuan arah dan keserasian

langkah kebijakan baik antarsektor, daerah antardaerah maupun antara pusat dan daerah.

Dari sudut tata nilai yang melekat pada Pancasila dan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa yang tersurat dan tersirat dalam Undang-undang Dasar 1945, ternyata dalam SANKRI terkandung nilai dan prinsip “kepemerintahan yang baik”, yaitu supremasi hukum, keadilan, kesetaraan, transparansi, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, profesionalitas, cepat tanggap, efektif, efisien, berdaya saing, dan akuntabel. Lebih dari itu, pemerintahan yang baik dalam SANKRI dilandasi nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan yang dihidmati keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa.

Selain itu, pemerintahan yang baik memerlukan kepentingan yang memiliki visi strategik. Para pemimpin pemerintahan negara dan masyarakat bangsa perlu memiliki wawasan yang luas dan jauh ke depan mengenai arah dan langkah-langkah kebijakan pembangunan yang baik dan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang baik dan pemerintahan yang bersih disertai kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Mereka juga harus memiliki pemahaman dan kompleksitas budaya dan kesejahteraan sosial masyarakat bangsa yang menjadi dasar dan tujuan wacana pembangunan tersebut.

Keseluruhan nilai dan prinsip pemerintahan yang baik tersebut pada hakikinya terkandung secara inheren dalam UUD 1945, dan dewasa ini dipandang merupakan responsi terhadap perkembangan lingkungan strategik nasional dan internasional. Dalam dinamika sistem dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa, nilai-nilai dan prinsip pemerintahan yang baik tersebut harus diinformasikan melalui SANKRI, serta diaktualisasikan secara arif, efisien, dan efektif dalam menghadapi perkembangan lingkungan strategik dan perjuangan perwujudan mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI dewasa ini dan di masa datang.



LATIHAN

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

- 1) Jelaskan cara mencapai integrasi dalam suatu sistem administrasi!
- 2) Jelaskan komponen-komponen sistem dalam arti yang luas!

- 3) Jelaskan yang dimaksud dengan Negara?
- 4) Kemukakan batasan SANKRI hasil rumusan dari Lembaga Administrasi Negara (LAN)!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Dalam suatu sistem administrasi, integrasi akan dapat dicapai melalui beberapa perangkat, seperti tingkat hierarki yang di koordinasi, pengawasan langsung, aturan normatif dan kebijakan.
- 2) Komponen-komponen sistem dalam arti luas, dapat ditelusuri dari hal-hal berikut.
 - a. Pada umumnya bersifat terbuka, kalau tidak terbuka ia mati atau *mandek*.
 - b. Terdiri dari berbagai unsur, elemen atau bagian terkecil.
 - c. Elemen-elemen, unsur-unsur atau bagian-bagian yang terbentuk saling tergantung, pengaruh mempengaruhi, ada interaksi dan interdependensi, dalam arti antara satu subsistem membutuhkan masukan (*input*) dari subsistem lain, dan keluaran (*output*) dari subsistem tersebut diperlukan sebagai masukan bagi subsistem yang lain lagi (*outcomes*), jadi *vise-versa*.
 - d. Setiap sistem memiliki kemampuan menyesuaikan diri (*adaptation*) dengan lingkungan, melalui mekanisme umpan balik (*feedback*).
 - e. Sistem pada dasarnya mempunyai keandalan mengatur dirinya sendiri (*self regulation*).
 - f. Setiap sistem mempunyai tujuan atau sasaran tertentu yang ingin dicapai.
 - g. Setiap sistem melakukan kegiatan transformasi, mengubah masukan menjadi keluaran. Oleh karenanya, sistem berfungsi sebagai *processor* atau transformator.
 - h. Menyatu secara terpadu menjadi satu kesatuan yang utuh, menjadi suatu totalitas. Sistem merupakan suatu kebulatan yang utuh menyeluruh (*wholism*). Sinergik, interaktif, sigmatik dan bukan penjumlahan dari subsistemnya secara aritmatik.
 - i. Bersifat entropi, tidak bersifat abadi, dan
 - j. Memiliki kekuatan mengatur atau regulasi, hierarki, diferensiasi, dan *equinafinality*; *terbuka sekaligus berbatasan serta berinteraksi dengan lingkungannya*.

3. Negara adalah suatu organisasi di antara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami suatu wilayah (*territorial*) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang ada di wilayahnya.
- 4) Rumusan SANKRI dari Lembaga Administrasi Negara (LAN) adalah keseluruhan tatanan organisasi dan proses manajemen dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa guna mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara sesuai dengan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan yang diamanatkan konstitusi negara.



RANGKUMAN

Sistem adalah sekelompok komponen yang terdiri dari manusia dan/atau bukan manusia (*non-human*) yang diorganisasi dan diatur sedemikian rupa sehingga komponen-komponen yang membentuk sistem tersebut dapat bertindak sebagai satu kesatuan dalam mencapai tujuan, sasaran bersama atau hasil akhir. Dari pengertian seperti yang dikemukakan, dalam sistem terkandung arti pentingnya aspek pengaturan dan pengorganisasian komponen untuk mencapai sasaran bersama karena apabila tidak ada sinkronisasi dan koordinasi yang tepat maka kegiatan masing-masing komponen, subsistem atau bidang dalam suatu organisasi akan kurang saling mendukung.

Pendekatan sistem merupakan cara yang komprehensif untuk menanggulangi suatu masalah, dan suatu cara merumuskan masalah secara lebih luas serta menyeluruh untuk dapat ditangani secara profesional. Pendekatan sistem memungkinkan prinsip pengorganisasian yang bersifat interdisipliner dan terintegrasi serta sinergis dalam upaya memecahkan masalah yang dihadapi sistem administrasi. Mengingat pendekatan sistem merujuk pada kesatuan kerangka sistem administrasi negara yang utuh.

Administrasi Negara pada hakikatnya dapat diartikan, antara lain sebagai fungsi atau aktivitas pemerintah yang mengurus unsur-unsur negara. Dengan demikian, tujuan dari administrasi Negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Dalam mencapai tujuan tersebut, peranan aparatur negara menjadi faktor yang sangat menentukan dalam mengurus unsur-unsur negara, dan unsur-unsur sistem negara tersebut meliputi warga negara, wilayah negara, dan pemerintahan negara. Unsur warga negara, wilayah negara dan pemerintahan negara yang berdaulat dikategorikan sebagai unsur

konstitutif karena keberadaannya mutlak harus ada. Sedangkan pengakuan dari negara lain merupakan unsur deklaratif yang bersifat formalitas karena diperlukan dalam rangka memenuhi unsur tata aturan pergaulan internasional.

Dalam eksistensinya sebagai sistem, dan sesuai dengan konstitusi negara yang mendasarinya, SANKRI pada dasarnya mengandung unsur-unsur nilai, struktur, dan proses sebagai berikut.

1. Unsur nilai.
2. Unsur struktur.
3. Unsur proses.

Dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, sesuai dengan sistem pemerintahan negara berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945, penyelenggaraan pemerintah pusat dan daerah dilakukan melalui Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI). Hal tersebut pada prinsipnya meliputi penyelenggaraan wewenang lembaga-lembaga negara dengan mengembangkan kebijakan yang terarah pada pencapaian cita-cita dan tujuan nasional, dengan mendayagunakan secara optimal dan bertanggung jawab segenap sumber daya nasional dan potensi serta peluang internasional, dan senantiasa memperhatikan aspirasi dan peran serta aktif masyarakat, serta tetap menjaga konsistensinya dengan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan bangsa. Dengan demikian, SANKRI dapat dirumuskan sebagai keseluruhan tatanan organisasi dan proses manajemen dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa guna mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara sesuai dengan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan yang diamanatkan konstitusi negara.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pernyataan "Saya mempunyai sistem untuk menyelesaikan pekerjaan ini dengan lebih baik". Menunjukkan pengertian sistem dalam arti
 - A. cara
 - B. prosedur
 - C. teknik
 - D. model

- 2) Pendekatan sistem dalam studi administrasi negara dapat diterapkan dengan mengarahkan perhatian secara khusus pada
 - A. tujuan dan sasaran yang ingin dicapai
 - B. ciri dasar dari sistem administrasi negara
 - C. semua aspek yang terkait dengan sistem yang membentuknya
 - D. tatanan organisasi dan proses yang membentuknya

- 3) Suatu bangsa yang hidup dalam suatu daerah diatur menurut kaidah-kaidah hukum merupakan pengertian negara dalam arti
 - A. penguasa
 - B. wilayah
 - C. persekutuan rakyat
 - D. diskus

- 4) Pasal dalam UUD 1945 yang memberikan penegasan perlindungan terhadap warga negara adalah
 - A. Pasal 27
 - B. Pasal 28
 - C. Pasal 29
 - D. Pasal 30

- 5) Pasal dalam UUD 1945 yang memberikan perlindungan bagi seluruh penduduk adalah
 - A. Pasal 27
 - B. Pasal 28
 - C. Pasal 29
 - D. Pasal 30

- 6) Hal berikut termasuk dalam *general principles, kecuali*
 - A. tidak boleh bertentangan dengan konversi-konversi internasional
 - B. tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan internasional
 - C. tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum umum yang secara internasional diterapkan dalam hal penentuan kewarganegaraan
 - D. tidak boleh bertentangan dengan status hukum kewarganegaraan

- 7) Konsepsi yang menyatakan bahwa laut dapat diambil dan dimiliki oleh masing-masing negara adalah
 - A. *res nullius*
 - B. *res comunis*
 - C. *jalesveva jayamahe*
 - D. *amannya gappa*

- 8) Teori kedaulatan yang menyatakan pemerintah merupakan alat negara adalah teori kedaulatan
- Tuhan
 - hukum
 - rakyat
 - negara
- 9) Kinerja yang menunjukkan pencapaian misi organisasi pemerintah dalam suatu rangkaian pencapaian tujuan penyelenggaraan sistem administrasi negara yang *good governance* adalah pengertian dari
- kinerja
 - kinerja publik
 - kinerja strategik
 - kinerja strategik publik
- 10) Berikut ini prinsip-prinsip pemerintahan yang baik, *kecuali*
- kesejahteraan
 - transparansi
 - profesionalitas
 - akuntabel

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3**Dimensi-dimensi Nilai dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)**

Ⓐ Dalam Buku SANKRI (2003) dikemukakan SANKRI sebagai sistem penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa merupakan wahana perjuangan bangsa untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI. Ia dibangun berlandaskan nilai-nilai tertentu, dimaksudkan untuk mewujudkan nilai-nilai tertentu, dan dalam mengemban misinya tersebut ia senantiasa mengacu pada nilai-nilai tertentu. Nilai-nilai tersebut pada pokoknya sudah tertuang dalam UUD 1945. Pada pembukaan UUD 1945 terkandung nilai-nilai kultural dan nilai-nilai institusional berupa rumusan mengenai landasan falsafah negara, cita-cita dan tujuan bernegara, serta bentuk negara dan sistem pemerintahan negara. Selain itu, terdapat dimensi spiritual yang menikmati keseluruhan nilai dalam falsafah negara, berupa keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa sebagaimana tersurat dan tersirat pada alinea ketiga pembukaan UUD 1945.

A. TATA NILAI DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA

Banyak faktor yang harus dipertimbangkan dalam melakukan suatu aktivitas, antara lain tata nilai. Unsur tata nilai yang ada dalam suatu masyarakat atau bangsa perlu dijadikan pedoman sikap perilaku dalam melakukan pemikiran, berpikir dan bertindak dari setiap aktor penyelenggara negara dalam mencapai suatu tujuan atau mewujudkan harapan dan cita-cita kehidupan yang mengarah pada kesejahteraan hidup, bukan malah menimbulkan problema kehidupan warga bangsa. Sikap adalah kecenderungan merespons sesuatu secara konsisten untuk mendukung atau tidak mendukung dengan memperhatikan suatu objek tertentu. Sikap mempengaruhi perilaku pada suatu tingkat yang berbeda dengan nilai. Sementara nilai mewakili keyakinan yang mempengaruhi perilaku pada seluruh situasi, sikap hanya berkaitan dengan perilaku yang diarahkan pada objek, orang-orang atau situasi tertentu. Sikap biasanya dinyatakan dengan cara-cara kegiatan yang sama dan berulang-ulang terhadap suatu objek sosial.

Sikap ini dinyatakan tidak hanya oleh individu tetapi dapat juga dilakukan oleh sekelompok orang atau masyarakat. Terjadinya sikap biasanya didasarkan pada keyakinan yang menonjol atau penting yang dapat berubah bersamaan dengan diterimanya informasi yang relevan. Nilai dan sikap penyelenggara negara akan menimbulkan kepercayaan dari keberhasilan sistem administrasi negara suatu daerah atau negara.

Berbagai dimensi nilai dan sikap yang melekat dalam SANKRI harus diperhatikan dalam sistem dan proses penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, serta diwujudkan dalam kenyataan hidup masyarakat bangsa dan dalam hubungan anta bangsa agar cita-cita dan tujuan NKRI benar-benar tercapai. Dalam kasus SANKRI yang harus mengelola multi nilai budaya yang sangat beraneka sesuai dengan konsep Bhinneka Tunggal Ika, berarti SANKRI harus mampu menjalankan berbagai model perilaku yang bisa menjamin kerja sama berbagai etnis secara sinergis agar kesatuan dan persatuan tetap terpelihara.

1. Falsafah Negara

a. *Pancasila, falsafah bangsa dalam bernegara*

Dalam pembukaan Undang-Undang dasar 1945 terdapat rumusan mengenai landasan falsafah negara Republik Indonesia yang disebut Pancasila, terdiri dari 5 sila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keseluruhan sila tersebut merupakan nilai-nilai yang hakiki, termanifestasikan dalam simbol-simbol kehidupan bangsa, menandai realita sosial masyarakat bangsa di seluruh wilayah negara, menjadi nilai pemersatu kehidupannya sebagai bangsa, serta sebagai pandangan hidup bangsa dan falsafah negara atau falsafah dalam bernegara.

Penempatan falsafah negara tersebut dalam konstitusi negara mengimprasikan bahwa keseluruhan sistem dan proses penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa harus didasarkan, mengacu, dan diarahkan pada perwujudan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya. Konsep dan praktik penyelenggaraan negara, yang terkandung dalam falsafah negara yang sekaligus menjadi dasar NKRI tersebut. Sebaiknya, ia berkewajiban dan mengemban misi untuk mewujudkannya; dalam arti seluruh dan setiap unsur penyelenggara negara, aparatur pemerintahan negara dan masyarakat bangsa

secara individual ataupun institusional, harus menjadikan nilai-nilai Pancasila sebagai “pedoman perilaku dalam berpikir dan bertindak” dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, nilai-nilai luhur yang terkandung dalam ke lima sila itu harus dipandang secara utuh dalam keseluruhan tataran dan kegiatan baik pada tingkat pengembangan konsep, penentuan tujuan dan langkah-langkah kebijakan maupun pada tingkat pelaksanaannya. Keutuhan nilai Pancasila harus dijaga sehingga merupakan cara pandang yang bulat; maksudnya, ke lima sila dari Pancasila itu harus dipandang dan diaplikasikan secara utuh, sebagai kesatuan nilai yang tidak terpisahkan satu sama lain; sila yang satu tidak boleh terlepas dari sila yang lain.

Tanpa memandang kelima sila itu secara utuh maka para penyelenggara negara dalam mengaktualisaskannya dapat terjebak pada persepsi dan preskripsi yang tidak tepat atau membuat kekeliruan sehingga yang terwujud dalam realita bukan kondisi dan perkembangan hidup dan kehidupan yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Lebih berbahaya lagi adalah apabila ada persepsi yang mengunggulkan sila yang satu, tetapi melupakan bahwa meninggalkan sila yang lain. Ketidakutuhan dalam memandang nilai-nilai luhur Pancasila merupakan penyimpangan dari Pancasila itu sendiri.

Pancasila sebagai nilai dasar yang hakiki dan berperan sebagai kaidah dan prinsip penyelenggaraan negara, harus dipandang sebagai kesatuan nilai yang utuh dan menjadi pedoman dalam setiap pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, baik pada tahap formulasi dan penentuan kebijakan maupun dalam proses pelaksanaan dan pengawasan serta pertanggungjawabannya.

b. Akulturasi Pancasila dalam penyelenggaraan negara

Dari sudut disiplin dan sistem administrasi negara efektivitas aktualisasi nilai-nilai Pancasila ditandai dengan adanya *konsistensi perilaku* individu dan institusi dalam penyelenggaraan negara yang dimanifestasikan dalam sistem dan proses pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, dan dibuktikan dengan kinerja yang dicapai atau yang dirasakan masyarakat. Dalam menerjemahkan nilai-nilai luhur Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, para penyelenggara negara dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik haruslah dilandasi dan memanifestasikan ke lima nilai itu secara utuh dan berkeseluruhan. Untuk itu, diperlukan komitmen dan

kompetensi yang tinggi, dan didasari serta dihikmati keimanan dan ketakwaan.

Aktualisasi sila Ketuhanan Yang Maha Esa bukanlah menonjolkan simbol-simbol keagamaan, melainkan keimanan dan ketakwaan yang menghikmati dan mendorong termanifestasikannya sila-sila lainnya dalam rumusan tujuan dan langkah-langkah kebijakan, serta terwujudnya nilai-nilai tersebut dalam kenyataan. Aktualisasi nilai-nilai tersebut secara tepat dan serasi akan mendorong dan melahirkan keseimbangan antara hubungan manusia dengan sesamanya, dan dengan alam. Nilai-nilai yang terkandung dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung iman dan takwa yang menghikmati keseluruhan hidup dan bidang kehidupan manusia, masyarakat bangsa, dan hubungan antar bangsa; tidak dapat dilepaskan dari perilaku dan sikap menyayangi dan menghormati hak sesama dan kepedulian terhadap sesama, berlaku jujur, adil, benar, berpegang teguh pada keadilan dan kebenaran, positif, produktif, menghargai waktu dan pendapat orang lain serta bersih. Dimensi keimanan dan ketakwaan sebagai esensi nilai yang terkandung dalam sila pertama dari Pancasila tersebut merupakan prinsip yang perlu diperhatikan sebagai perilaku dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa.

Aktualisasi sila-sila lainnya, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia terkait satu sama lain, yang satu tidak lepas dari yang lain, sebagai wujud nyata dari kehidupan beragama dan peradaban serta pembangunan bangsa yang didasari dan dihikmati oleh keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Aktualisasi sila kemanusiaan yang adil dan beradab terkait dengan sila persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan termanifestasikan dalam sistem dan proses kebijakan dan pelayanan publik. Hal tersebut diindikasikan dengan adanya *fairness*, mematuhi etika, non-diskriminatif, keseimbangan, kesamaan hak dan martabat di depan hukum, berlakunya supremasi fakir miskin, menghargai sesama, pemberdayaan, terbukanya peluang dan akses pelayanan publik bagi semua, partisipasi dan peran aktif masyarakat, dan pemberdayaan yang tidak atau kurang berdaya. Perhatian terhadap dimensi-dimensi nilai tersebut juga merefleksikan rasa kebersamaan yang terkandung dalam sila persatuan

Indonesia dan kerakyatan; sebaliknya bila mengabaikan dimensi-dimensi nilai tersebut akan mengoyak rasa persatuan dan kesatuan Indonesia.

Kemanusiaan yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat bukanlah semata-mata untuk memberikan kepuasan material kepada rakyat, melainkan keseimbangan antara kepuasan material dan spiritual. Kebijakan tersebut harus berlandaskan nilai-nilai Pancasila secara utuh, artinya dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat itu tidak mengabaikan sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijakan dalam permusyawaratan/perwakilan. Apabila keutuhan nilai dari Pancasila itu diabaikan oleh para pembuat dan pelaksana keputusan maka hal-hal yang membahayakan persatuan Indonesia akan timbul. Keadilan bukannya diartikan sebagai kondisi masyarakat yang memperoleh kenikmatan yang sama rata, melainkan kepuasan yang dapat dirasakan oleh rakyat karena terpenuhi kebutuhannya secara berkesinambungan keanekaragaman keadaan dan kebutuhan yang ada dalam masyarakat dijadikan pertimbangan dalam pengambilan dan pelaksanaan keputusan, agar masing-masing individu terpuaskan dan terberdayakan sesuai dengan kebutuhan, dan masing-masing memiliki peluang untuk meningkatkan kemampuannya.

Aktualisasi sila persatuan Indonesia mengakomodasikan realitas keberagaman keadaan hidup dan kehidupan masyarakat bangsa, dan kondisi wilayah negara kepulauan Indonesia, dalam dinamika kegiatan dan kemajuan bersama secara berkesinambungan antar kelompok, bidang kehidupan, dan wilayah negara. Sila-sila lainnya, yaitu kemanusiaan, kerakyatan, kesejahteraan sosial, memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dan menjadi persyaratan kelestarian dan peningkatan persatuan dan kesatuan bangsa.

Aktualisasi sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan mengandung dan mengajarkan dimensi nilai kemanusiaan, keterbukaan, demokrasi, akuntabilitas, kesejahteraan sosial yang berkeadilan, memprioritaskan alternatif terbaik bagi kepentingan publik, pertimbangan yang mendalam dalam penentuan kebijakan dan mengundang partisipasi serta peran aktif masyarakat bangsa dalam keseluruhan proses pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik.

Sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan hendaknya dipersepsikan mempunyai nilai kebersamaan, bukannya menolak perbedaan. Perbedaan pendapat merupakan fenomena yang alami, dan dibenarkan dalam kehidupan berdemokrasi karena

harus tetap dihargai tak perlu menimbulkan pertentangan apalagi perpecahan. Sedangkan yang diperlukan adalah mencari dan menemukan solusi secara terbuka, arif, objektif dan rasional melalui diskusi, dialog, debat publik, musyawarah dan mufakat yang terarah pada pencapaian tujuan bersama dalam bernegara. Perbedaan pendapat tak perlu dihalangi dengan dalil demi persatuan; persatuan akan semakin kokoh apabila perbedaan-perbedaan yang ada diupayakan solusinya melalui musyawarah dan mufakat. Sikap menghalangi perbedaan pendapat dan mengatasinya dengan alasan demi persatuan menunjukkan adanya salah persepsi terhadap nilai hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan, kerakyatan, persatuan, dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat mengandung dimensi nilai keadilan, kemanusiaan, kerakyatan, kebersamaan, pemberdayaan, kemajuan bersama, dan memperhatikan kepentingan sesama. Konsep dan aktualisasi nilai-nilai keadilan sosial tersebut terkait dengan dimensi-dimensi nilai pada sila kemanusiaan yang adil dan beradab, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijakan, dan persatuan Indonesia, serta dihidmatkan dan merupakan manifestasi dari keimanan dan ketakwaan.

Mengaktualisasikan Pancasila tidak boleh secara sepotong-sepotong, suatu penetapan kebijakan publik dengan tujuan apapun haruslah memperhatikan nilai-nilai tersebut secara utuh sehingga dihindari suatu kebijakan yang menguntungkan satu pihak, tetapi merugikan pihak yang lain. Kebijakan publik dengan tujuan peningkatan perekonomian bangsa yang memberikan bobot kenikmatan secara berlebihan kepada sesuatu kelompok dengan atau berakibat mengorbankan kepentingan kelompok lainnya, merupakan konsep dan tindakan yang meninggalkan nilai keadilan sosial dan persatuan Indonesia. Sebaliknya, apabila dalam penyelenggaraan negara terjadi pengambil keputusan yang menetapkan kebijakan publik dengan tujuan untuk kepentingan masyarakat banyak, tetapi melanggar hak asasi manusia atau kebijakan publik dengan dalih untuk terciptanya ketertiban, tetapi berdampak pada penderitaan rakyat maka kebijakan-kebijakan tersebut menunjukkan pilihan dan tindakan yang mengingkari nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.

Dari pemaparan di atas jika dilihat dari sisi etika administrasi negara dapat diambil saripatinya, yaitu Pancasila akan bermakna nyata jika dalam implementasinya berfungsi sebagai *the living ideology*, sebagai ideologi yang hidup dan nyata, dengan cara sebagai berikut.

- 1) Nilai-nilai Pancasila harus tercermin dalam tingkah laku penyelenggara dan warga negara.
- 2) Menjiwai dan terefleksi dalam setiap kebijakan administrasi negara, baik dalam interaksi politik, ekonomi, budaya dan lainnya.
- 3) Dilaksanakan secara murni dan konsekuen serta taat asas sehingga menjadi *culture of our own*, yaitu budaya yang melekat pada perilaku kita (publik).
- 4) Harus dihindari praktik administrasi negara yang memperlihatkan gejala-gejala yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, seperti terlalu berorientasi pada kekuasaan, orientasi materialisme yang serakah, neo feodalisme dan primordialisme, budaya santai, ketimpangan mencolok dan rasa rendah diri sebagai warga negara.
- 5) Diperlukan kepemimpinan yang berwawasan luas, mau melayani publik secara prima sehingga dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara bertolak untuk mewujudkan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan akselerasi pembangunan.

2. Cita-cita dan Tujuan Bernegara

Cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia dalam bernegara telah digariskan oleh para pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia. Cita-cita dan tujuan tersebut berpangkal dari dan bersesuaian dengan nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur yang terkandung dalam falsafah negara, bersifat hakiki dan universal. Sebab itu berlaku sepanjang masa, dan upaya untuk mencapainya tidak akan berhenti. Cita-cita dan tujuan bangsa dalam bernegara itu tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Cita-cita bangsa dalam bernegara yang tersurat pada Pembukaan UUD 1945 tersebut berbunyi, “negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”; dan yang merupakan tujuan bernegara adalah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Kalimat *mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan* mengandung makna bahwa masih berat dan jauh perjuangan yang harus dilakukan Bangsa Indonesia untuk mencapai cita-cita dan tujuan Indonesia Merdeka. Dalam Tahun-Tahun mendatang masih banyak tantangan besar dan mendasar yang harus dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan nasionalnya tersebut.

Tantangan-tantangan tersebut, yaitu *pertama*, menjaga dan memantapkan persatuan bangsa dan kesatuan negara. *Kedua*, mewujudkan sistem politik yang demokratis. *Ketiga*, mengembangkan sistem ekonomi yang demokratis, terbuka, produktif, berdaya saing, mandiri, berorientasi pada pembangunan berkelanjutan, efisien, berkepastian hukum, berkeadilan, serta berpihak pada kepentingan rakyat. *Keempat*, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Kelima*, membangun sumber daya manusia yang bermutu dengan ciri-ciri memiliki keimanan dan ketakwaan, cinta kepada bangsa dan tanah air, serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja dan mampu mengembangkan budaya yang produktif, *keenam*, mengembangkan sistem sosial yang beradab mengutamakan manusia dan masyarakat yang saling percaya, saling menyayangi, dan menghargai, baik antarsesama dalam suatu masyarakat, antarmasyarakat maupun antara masyarakat dengan institusi publik.

Menjaga dan memantapkan persatuan bangsa dan kesatuan negara bukanlah pekerjaan yang ringan. Keanekaragaman suku, ras, agama dan budaya dengan penyebaran penduduk yang tidak merata, serta pengelolaan kebijakan otonomi daerah yang berorientasi pada wawasan nusantara, merupakan tantangan untuk mempertahankan keutuhan NKRI.

Perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI tersebut di atas merupakan kewajiban bangsa Indonesia; dan mengatasi berbagai tantangan yang dihadapi dalam perjuangan tersebut merupakan tanggung jawab aparatur negara dan masyarakat bangsa. Untuk itu, diperlukan (1) tegaknya sistem dan proses pemerintahan baik yang mengakomodasikan dan memiliki komitmen dan kompetensi dalam mewujudkan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan bangsa; (2) upaya-upaya sistematis, rasional, dan terencana dengan berpedoman pada visi Indonesia, baik visi ideal, visi antara maupun visi 5 Tahunan; serta (3) berkembangnya sistem kepemimpinan nasional yang andal dan terpercaya dalam mengemban amanat perjuangan bangsa.

B. BENTUK DAN SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

Dimensi-dimensi nilai SANKRI juga terkandung dalam bentuk dan sistem pemerintahan negara yang ditetapkan dan tertuang dalam Pasal 1 UUD 1945. Di dalamnya tercantum dengan jelas bentuk dan sistem pemerintahan negara Indonesia adalah menganut bentuk negara kesatuan

serta negara yang kedaulatannya ada di tangan rakyat (demokrasi) sebagai sistem pemerintahan negaranya.

1. Negara Kesatuan

Para pendiri republik ini, secara historis telah memutuskan pilihan mengenai bentuk negara untuk Indonesia Merdeka yang menurut pandangan mereka pada saat itu telah sesuai dan dapat mendukung perjuangan mencapai tujuan dan cita-cita Indonesia Merdeka. Pertimbangan-pertimbangan yang melandasi pemilihan bentuk negara tersebut banyak dilandasi oleh dimensi-dimensi sosiokultural bangsa, geografis, kemakmuran dan pemerataan hasil pembangunan, pluralisme, kedaulatan rakyat, integrasi nasional, kekuasaan pemerintah pusat, serta pertimbangan masalah sentralisasi dan desentralisasi.

Dengan pertimbangan-pertimbangan seperti di atas itulah maka sesuai dengan yang tersurat dan tersirat dalam Pembukaan UUD 1945, bangsa Indonesia dalam upayanya mencapai cita-cita dan tujuan bernegara selalu diarahkan pada perwujudan suatu masyarakat yang adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di sini jelas sekali para pendiri Negara Republik Indonesia telah menentukan Negara Kesatuan sebagai bentuk negaranya. Hal ini dipertegas pada Pasal 1 UUD 1945 yang menentukan bahwa *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*.

Prinsip negara kesatuan menyangkut arti kesatuan ruang hidup, kesatuan pemerintahan dan kesatuan kehidupan. Konsep kesatuan ruang hidup diwujudkan dalam konsep kewilayahan nasional melalui Deklarasi Djuanda tanggal 13 Desember 1957, kemudian dikuatkan menjadi undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 4 Prp. Tahun 1960. Konsep kesatuan kehidupan diwujudkan dalam konsep wawasan nusantara yang memperkuat dan menyatukan diri dalam suatu negara kesatuan Republik Indonesia.

Negara kesatuan (*unitarianisme*) yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut bisa mengandung arti bahwa kedaulatan suatu negara tidak terbagi atau dengan perkataan lain bahwa kekuasaan pemerintah (pusat) tidak dibatasi, dan kekuasaannya mengatur meliputi seluruh daerah. Pengertian daerah dalam wadah negara kesatuan RI seperti yang tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945 dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang diatur dengan undang-undang.

Sejalan dengan teori-teori modern dan wacana-wacana yang berkembang hingga awal abad ke-21 ini mengenai bentuk negara yang ideal-sebagai perbandingan dari negara kesatuan ada bentuk lain dari negara, yaitu negara federasi (serikat). Negara serikat ini merupakan gabungan dari beberapa negara yang menjadi negara-negara bagian dari negara federasi. Biasanya negara-negara bagian itu berasal dari suatu negara merdeka yang berdaulat serta berdiri sendiri. Negara tersebut dengan pertimbangan tertentu, kemudian menggabungkan diri dengan menyerahkan sebagian kekuasaan tertentu (biasanya yang berhubungan dengan hubungan luar negeri, pertahanan negara, keuangan dan urusan pos) kepada negara serikat, tetapi kekuasaan aslinya dalam hubungannya dengan rakyat tetap ada pada negara bagian (Kansil, 1986).

Apa yang telah disebutkan di atas adalah sejalan dengan pemahaman bahwa negara kesatuan apabila dilihat dari susunannya, merupakan negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan negara itu sifatnya tunggal dan tidak memungkinkan adanya negara dalam negara. Selain itu, suatu negara yang meletakkan kekuasaan pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi walaupun pada tahap akhir kekuasaan tetap pada pemerintah pusat.

Secara horizontal dalam suatu negara kesatuan, beban kekuasaan pemerintahan negara terletak pada beberapa lembaga negara. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan. Aparat pemerintah lainnya, dengan pendelegasian dan/atau pelimpahan wewenang tersebut, aparat pemerintah lainnya tidak mempunyai hak dan wewenang menyelenggarakan pemerintah.

Dari segi kesepakatan para pendiri negara dan ketentuan konstitusi negara mengenai bentuk dan susunan negara, kita akan mudah menjawab bahwa negara kesatuanlah yang telah dipilih. Namun, apabila diperhatikan proses sejarah sebelum ditetapkannya negara kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia, dapat dilihat bahwa isu-isu negara federasi telah muncul dalam wacana bernegara. Hal ini menunjukkan bahwa di antara para pendiri negara ada yang menginginkan negara federasi sebagai bentuk negara; tetapi pada saat pencetus ide federalis harus mengurungkan dulu niatnya demi perjuangan yang lebih besar yaitu mempersatukan bangsa Indonesia sehingga pencapaian tujuan negara Indonesia merdeka akan lebih efektif.

Wacana mengenai negara federasi muncul kembali pada permulaan era pasca pemerintahan Orde Baru. Tetapi perkembangan dan perubahan yang

terjadi pada pasca Orde Baru setelah Timor-Timur lepas dari pangkuan Republik Indonesia. Bergejolaknya berbagai daerah, misalnya ada daerah yang menginginkan merdeka, menjadi provinsi sendiri atau menjadi federasi, sebagai akibat berlangsungnya praktik sentralisme yang berlebihan dari konsep negara kesatuan di masa sebelumnya menimbulkan kesepakatan dan tekad untuk menjaga keutuhan wilayah dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dari ancaman disintegrasi. Sebagai koreksi dari sentralisme yang berlebihan, danantisipasi terhadap tuntutan demokratisasi dan tantangan globalisasi, ditempuh langkah-langkah desentralisasi dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Hal tersebut diakomodasikan dalam Ketetapan MPR No XV/MPR/1998, kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah serta Undang-undang tentang Pertimbangan Keuangan Pusat dan daerah. Dua perangkat Undang-undang tersebut telah memuat prinsip-prinsip desentralisasi, dan menjanjikan sebuah otonomi yang luas dan nyata bagi daerah.

2. Negara Hukum

Sistem pemerintahan negara Indonesia telah dicantumkan dengan jelas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam pasal tersebut tercantum pernyataan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Pernyataan dalam pasal tersebut dapat dipahami bahwa Indonesia dalam penyelenggaraan negaranya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. Negara, termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain dalam melaksanakan tindakan apa pun harus dilandasi hukum atau harus dipertanggungjawabkan secara hukum. Tekanan pada hukum di sini dihadapkan sebagai lawan dari kekuasaan.

Sesuai dengan semangat dan ketegasan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, jelas bahwa negara hukum yang dimaksud bukanlah sekedar sebagai negara hukum dalam arti formal. Lebih-lebih bukanlah negara hanya sebagai “polisi lalu-lintas” atau “penjaga malam”. Yang menjaga jangan sampai terjadi pelanggaran dan menindak para pelanggar hukum.

Pengertian negara hukum menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara hukum dalam arti luas. Negara hukum dalam arti luas mengandung makna, yaitu *pertama*, negara dengan produk hukumnya bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan

kehidupan bangsa. *Kedua*, dalam suatu negara hukum, konstitusi yang merupakan hukum dasar (yang merupakan pedoman dalam penyelenggaraan negara sehingga menjadi acuan bagi penyelenggara negara baik aparatur negara maupun warga negara, dalam menjalankan peran, hak, kewajiban ataupun tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam bernegara) bisa berbentuk tertulis (UUD 1945), tetapi juga termasuk hukum dasar lain yang tidak tertulis yang timbul dan terpelihara yang berupa nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktik penyelenggaraan negara yang disebut konvensi; dan ketiga bahwa sumber hukum di Indonesia menyangkut seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang sumber hukum dan tata urutan perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia terdiri dari berikut ini.

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- c. Undang-undang.
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).
- e. Peraturan Pemerintah.
- f. Keputusan Presiden.
- g. Peraturan Daerah.

Dengan landasan dan semangat negara hukum dalam arti luas (material) maka setiap tindakan negara/pemerintah haruslah mempertimbangkan dua kepentingan atau landasan, yaitu kegunaan (*doelmatigheid*) dan landasan hukumnya (*rechtmatigheid*). Harus selalu diusahakan agar setiap tindakan negara/pemerintah itu selalu memenuhi kedua kepentingan atau landasan tersebut. Selanjutnya, yang menjadi perhatian utama dari penyelenggara negara adalah bagaimana mengambil keputusan yang tepat apabila ada pertentangan kepentingan atau salah satu kepentingan atau landasan itu tidak terpenuhi.

Dalam suatu negara hukum, supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih merupakan salah satu kunci berhasil tidaknya suatu negara melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan di berbagai bidang. Supremasi hukum dimaksudkan bahwa hukum yang terbentuk melalui proses yang dibentuk melalui proses yang demokratis merupakan landasan berpijak bagi seluruh penyelenggara negara dan masyarakat dalam arti luas sehingga pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan dapat

berjalan sesuai aturan yang telah ditetapkan. Sedangkan pemerintahan yang bersih adalah pemerintahan yang bebas dari praktik KKN. Dengan demikian, supremasi hukum dan pemerintahan yang bersih didukung oleh partisipasi masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan untuk melakukan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik menurut UNDP (Modul Sosialisasi Sistem AKIP LANBKN 2000) meliputi, antara lain (a) Partisipasi dalam berbagai kegiatan pemerintahan umum dan pembangunan; (b) *Rule of law*, dalam arti pelaksanaan hukum secara adil; (c) Transparansi, dalam arti masyarakat tidak hanya dapat mengakses suatu kebijakan dan *orientation*, pilihan terhadap kepentingan yang lebih luas dalam kebijakan dan prosedur; (d) *equity*, dalam arti setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dalam memelihara dan meningkatkan kesejahteraan; (e) efektivitas dan efisiensi, yaitu penggunaan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin; (f) akuntabilitas (*accountability*) yang diartikan sebagai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya; (g) *strategic vision*, dalam arti pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif yang luas dan jauh ke depan.

Implementasi dari cita-cita sistem pemerintahan negara berdasarkan hukum merupakan perwujudan atas nilai ketaatan/kepatuhan sebagai warga negara dan warga masyarakat dunia sehingga hukum haruslah ditempatkan pada tingkat yang paling tinggi, yang pada akhirnya tidak boleh lagi menjadi subordinasi dari bidang-bidang tinggi, yang ada akhirnya tidak boleh lagi menjadi subordinasi dari bidang-bidang pembangunan khususnya ekonomi dan politik. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mencapai tegaknya supremasi hukum sehingga kepentingan ekonomi dan politik tidak dapat lagi memanipulasi hukum sebagaimana terjadi pada masa lalu. Pembangunan hukum sebagai sarana mewujudkan supremasi hukum, harus diartikan bahwa hukum termasuk penegakan hukum harus diberikan tempat yang strategis sebagai instrumen utama yang akan mengarahkan, menjaga dan mengawasi jalannya pemerintahan. Hukum juga harus bersifat netral dalam menyelesaikan potensi konflik dalam masyarakat Indonesia yang majemuk.

Pembaruan hukum yang terkotak-kotak (*fragmentaris*) dan tambal sulam di antara instansi/lembaga pemerintahan harus dihindari. Penegakan hukum harus dilakukan secara sistematis, terarah dan dilandasi oleh konsep yang jelas. Selain itu penegakan hukum harus benar-benar ditujukan untuk

meningkatkan jaminan dan kepastian hukum dalam masyarakat baik di tingkat pusat maupun daerah sehingga keadilan dan perlindungan hukum terhadap HAM benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat. Untuk menjamin adanya pemerintah yang bersih (*clean government*) serta pemerintahan yang baik (*good governance*) maka pelaksanaan pembangunan hukum harus memenuhi asas-asas kewajiban prosedural (*fairness*), keterbukaan sistem (*transparency*), penyingkapan kinerja yang dicapai (*disclosure*), pertanggungjawaban publik (*accountability*) dan dapat terpenuhi kewajiban untuk peka terhadap aspirasi masyarakat (*responsibility*). Untuk itu, dukungan dari penyelenggara negara secara nyata (*political will*) merupakan faktor yang menentukan terlaksananya pembangunan hukum secara konsisten dan konsekuen. Di samping itu perlunya koordinasi yang baik antara institusi pemerintah yang mengelola hukum dan perundangan, perguruan tinggi serta LSM untuk menyusun langkah-langkah pemahaman reformasi hukum sangat diperlukan untuk menyusun suatu bentuk rancangan besar (*grand design*) reformasi hukum yang berkesinambungan.

3. Negara Demokrasi

Telaahan mengenai bentuk negara demokrasi, perlu memperhatikan kembali prinsip pokok pada suatu bentuk negara yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya selalu mempedulikan peran dan hak-hak rakyatnya. Dengan demikian, dalam negara demokrasi dimungkinkan adanya bentuk yang menggambarkan suatu ruang maupun mekanisme yang menjadi jalan bagi terwujudnya kehendak publik.

Suatu pembedaan yang paling tua dalam demokrasi adalah demokrasi langsung dan demokrasi tak langsung (Iver, 1980). Hal itu mengikuti kenyataan bahwa keseluruhan warga negara dengan nyata ikut serta atau tidak ikut serta dalam pembentukan undang-undang. Dalam demokrasi langsung terdapat penyatuan dari pada kedaulatan tertinggi dengan kedaulatan legislatif.

Sebagaimana dikatakan bahwa demokrasi langsung yang oleh Rousseau dianggap satu-satunya bentuk negara yang sebenarnya, ternyata sedikit sekali kepentingannya dan bahkan mungkin berlawanan dengan semangat demokrasi yang sebenarnya. Demokrasi langsung pada negara kota kuno bukanlah demokrasi sama sekali, tetapi lebih pada oligarki yang disamaratakan, di mana suatu kelas warga kota yang memerintah bersama-

sama melakukan hak-hak dan mendapatkan keuntungan-keuntungan dari penguasaan politik.

Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem pemerintahan yang berbentuk republik yang demokratis dan konstitusional. Makna dan nilai-nilai pokok yang dalam UUD 1945. Nilai-nilai pokok yang terkandung dalam pengertian demokrasi adalah meliputi nilai-nilai kebersamaan, kebebasan, pluralistik, anti anarkhis. Apabila dicermati dimensi-dimensi nilai-nilai yang termuat di dalamnya, secara eksplisit akan terlihat prinsip yang menjiwai sistem pemerintahan negara, yaitu Indonesia sebagai negara hukum tidak memungkinkan penerapan dari sistem pemerintahan berdasarkan atas kekuasaan belaka. Dalam hal ini sebagai negara hukum, perlu ditegaskan konstitusi dan supremasi hukum secara konsekuen di dalam penyelenggaraan negara, dan tidak berdasarkan atas kekuasaan semata. Sedangkan sebagai Negara demokrasi penyelenggaraan pemerintahan negara perlu memperhatikan peran dan hak-hak rakyat selaku pemilik kedaulatan negara.

Dengan demikian, jelas bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari UUD 1945, ialah demokrasi konstitusional. Hal ini mempunyai makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan konstitusi maupun ketentuan hukum lainnya, misalnya undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah maupun ketentuan hukum lain yang ditentukan secara demokratis dan konstitusional. Konstitusi merupakan dasar bagi sistem dan proses administrasi negara, yang mewajibkan penyelenggaraan negara dilakukan melalui berbagai kebijakan pemerintahan negara itu harus senantiasa didasarkan dan dicernakan melalui ketetapan-ketetapan hukum dan dikelola secara demokratis.

Corak khas demokrasi Indonesia lainnya adalah “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Hal ini mempunyai makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan bangsa didasarkan dan melalui kebijakan publik yang ditetapkan menurut aturan perundang-undangan, dan keseluruhan tahapan dan prosesnya dilakukan secara demokratis; mengacu pada prinsip “dari, oleh, dan untuk rakyat”.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa dalam suatu negara demokrasi yang sesungguhnya, tidaklah dikenal kesolideran, dan tidak dikenal pula mengenai penentuan tentang kepentingan kolektif ataupun individual yang pada akhirnya akan memungkinkan adanya suatu perwakilan

politik. Dalam pelaksanaan demokrasi akan diperlukan suatu tingkatan solidaritas yang memungkinkan yang sedikit bertindak bagi yang banyak. Dalam kaitan itu maka yang banyak haruslah mempunyai kepercayaan (*trust*) serta mempunyai peran pengawasan terhadap kelompok yang sedikit tadi.

Gambaran mengenai demokrasi di atas, perlu dipertanyakan dalam konteks sistem dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia, dalam SANKRI. Apakah demokrasi tersebut dapat diwujudkan dalam dan melalui sistem dan proses administrasi negara atau konsep dan praktik birokrasi pemerintahan? Kalau dilihat pengalaman selama berTahun-Tahun dalam tataran birokrasi pemerintahan di Indonesia, dapat dikatakan bahwa sistem dan proses administrasi negara ataupun praktik birokrasi yang ada belum sepenuhnya melembagakan nilai dan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bangsa. Pengalaman membuktikan bahwa selama berTahun-Tahun birokrasi pemerintahan terkesan masih sangat kuat dipengaruhi budaya dan sikap politik penguasa dan pejabat-pejabat politik yang berkuasa, mengakibatkan netralitas dan profesionalitas birokrasi pemerintahan negara sebagai pengemban misi perjuangan negara bangsa tidak dapat berkembang dan mengabdikan diri secara optimal. Hal itu sangat tidak sejalan dengan nilai-nilai yang secara imperatif dan konstitusional melekat pada SANKRI di mana pandangan falsafah bernegara, serta cita-cita dan tujuan bernegara menggariskan nilai-nilai yang terarah pada kepentingan umum (*public interest*).

Kenyataannya bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara selama ini lebih menitikberatkan pada kekuasaan para penguasa, bukannya terletak di tangan rakyat. Rakyat yang seharusnya sebagai unsur utama dari demokrasi tidak mempunyai peran dalam mengontrol birokrasi secara maksimal. Begitu pula lembaga negara dalam hal ini DPR yang berperan sebagai wakil rakyat belum dapat berperan sebagai lembaga kontrol dalam suatu sistem pemerintahan yang demokratis. Untuk terwujudnya suatu birokrasi pemerintahan yang dapat berlaku demokratis maka peran kontrol yang dilakukan oleh rakyat haruslah dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional dan bertanggung jawab. Dalam suatu sistem pemerintahan yang modern dan demokratis, hampir tidak mungkin manajemen birokrasi pemerintahan dapat dijalankan tanpa adanya suatu kontrol dari rakyat.

Meskipun demokrasi tampaknya mendapatkan kemenangan atau pilihan-pilihan dan bentuk suatu pemerintahan, namun semua itu perlu dicermati. Uraian di atas memberikan gambaran kepada kita bahwa demokrasi tidaklah

selalu menjadi pilihan terbaik jika rambu-rambu tidak dijalankan pada posisi yang tidak seharusnya. Hal itu dapat ditunjukkan dalam berbagai hal, yaitu adanya inefisiensi dan ketidakpastian dalam pelaksanaan demokrasi. Dalam banyak kasus terlihat adanya transisi menuju demokrasi, aspek ekonomi justru mengalami kemerosotan. Potensi ekonomi yang menjadi unggulan, dapat terhambat dalam proses demokratisasi apabila terjadi salah langkah, dikarenakan potensi yang ada dimanfaatkan untuk membiayai proses politik. Rakyat berkorban dengan segenap potensi ekonominya untuk berpolitik.

Demokrasi bukanlah satu faset, tetapi menyangkut hal lain seperti “perangkat keras” (*hardware*), “perangkat lunak (*software*)” dan lingkungan (Nugroho:2001). Begitu pun halnya dengan demokrasi Pancasila yang dilaksanakan di Indonesia, untuk menuju era demokratis perlu ada dukungan-dukungan dalam beberapa hal. Faktor pendukung dalam hal ini perangkat keras dalam kehidupan demokrat, dapat dikatakan bahwa sistem politik yang demokratis merupakan sistem politik yang mahal. Mengapa demikian karena dalam sistem politik demokratis banyak instrumen dan mekanisme yang harus disiapkan dan dilakukan. Di satu sisi sistem itulah yang paling dapat menjamin hak asasi manusia. Hal itu dapat dilihat dari maknanya yang paling dasar bahwa demokrasi sebagai kekuasaan dari, oleh, dan untuk rakyat. Dari indikator-indikator inilah yang akhirnya dapat dijadikan sebagai pegangan bahwa demokrasi sebagai alternatif termutakhir bagi setiap sistem politik karena melalui proses demokrasi tersebut terlihat peran rakyat dalam mengupayakan kehendak umum.

Persyaratan dasar *pertama* perangkat keras demokrasi adalah lembaga politik utama yang terpisah, sebagaimana diperkenalkan oleh Montesquieu yang terkenal dengan *Trias Politika*-nya, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif atau dengan kata lain parlemen, pemerintah, dan otoritas hukum.

Dihubungkan dengan perangkat keras sebagaimana kondisi di Indonesia dapat dikatakan memiliki ketiga lembaga politik yang terbagi atas kekuasaan-kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Ketiga unsur lembaga tersebut dimaksud adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemerintah (Presiden dan seluruh aparat pemerintahan baik fungsional maupun struktural), serta Mahkamah Agung (MA). Di samping ketiga unsur yang telah disebutkan tadi, ada Lembaga negara lain, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan representasi dari seluruh rakyat Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan

representasi setiap provinsi di Indonesia, Mahkamah Konstitusi dan badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Persyaratan *kedua* dalam pembicaraan masalah perangkat keras demokrasi adalah adanya aturan main politik yang demokratis. Mengenai aturan main dimaksud sebenarnya Indonesia telah memiliki konstitusi yang menjamin aturan main demokratis, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dengan dilengkapi berbagai undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang dijadikan sebagai acuan. Yang perlu dipertanyakan kembali adalah bagaimana pelaksanaan aturan main tersebut? Kalau dilihat pada kenyataannya, aturan main dalam banyak hal masih mengeliminasi keleluasaan atau partisipasi voluntaristik masyarakat dalam sistem politik. Kekangan dari pemerintah sebagai pemegang kekuasaan masih kelihatan, namun sejalan kesiapan masyarakat sendiri dalam kedewasaan berdemokrasi yang bukan *anarchy* maka secara perlahan akan menjadi suatu proses yang akan dilepas oleh pemerintah.

Dengan perubahan-perubahan mendasar ke arah sistem politik yang lebih demokratis, maka berubah pula peran dalam birokrasi pemerintah. Dalam hal ini birokrasi yang ada harus berdiri secara netral dari politik praktis, dan perlu diingat bahwa birokrasi sebagai institusi bukannya individual.

Selain adanya perangkat keras (*hardware*) dalam persyaratan dasar politik demokratis dukungan lain yang tak kalah pentingnya adalah apa yang disebut sebagai piranti lunak (*software*). Perangkat lunak yang dimaksud dalam hal ini juga menjadi persyaratan dasar politik demokrasi. Dalam hal ini banyak dikenal isu-isu dalam pembahasan mengenai piranti lunak demokrasi, seperti yang akan diuraikan di bawah ini.

Pertama, penyelenggaraan pemilu. Kaitannya dengan penyelenggaraan Pemilu, salah satu bentuk paling dasar dalam demokrasi adalah adanya sirkulasi elit, dengan jaminan penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan secara jujur, rahasia, dan langsung. Tradisi politik di Indonesia dalam menyelenggarakan pemilu adalah setiap lima Tahun sekali. Penyelenggaraan Pemilu dimaksud, diharapkan dapat dilaksanakan dengan jujur, rahasia, dan langsung. Hal itu dilakukan dalam rangka menentukan elit politik yang dapat dipercaya mengemban tugas pemerintahan selama lima Tahun ke depan.

Kedua adalah permasalahan akuntabilitas. Kalau berbicara masalah demokrasi, akan diketahui bahwa setiap pemegang jabatan legislatif, eksekutif atau yudikatif haruslah dapat mempertanggungjawabkan

kebijaksanaan yang dipilihnya ataupun yang tidak dipilihnya untuk dilaksanakan dalam kehidupan sehari-hari menyangkut kehidupan masyarakat banyak. Dalam akuntabilitas melekat suatu kewajiban setiap pemegang jabatan untuk mempertanggungjawabkan dan menjelaskan tentang suatu kebijakan yang dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan. Akuntabilitas menyangkut pula berbagai hal yang berkaitan dengan perilaku pejabat sebagai publik figur, sebagai teladan masyarakat, dan yang terutama bagi generasi muda.

Ketiga adalah hak-hak dasar. Dalam hal ini, yang termasuk hak-hak dasar tidak secara otomatis melekat dalam diri manusia, namun itu akan terlihat melalui hubungan sosial yang selalu berhubungan dan melakukan sosialisasi dengan manusia lainnya. Hal itu mempunyai arti bahwa hak tersebut bisa saja dicabut dan tidak diakui apabila yang bersangkutan melanggar aturan-aturan sosial yang telah ditetapkan dan telah menjadi kebiasaan. Dalam kasus lain, kemungkinan dapat terjadi jika di dalam pelaksanaannya melanggar aturan-aturan sosial yang berlaku di komunitas tersebut. Dalam kaitannya dengan hak-hak dasar, dalam Undang-Undang Dasar 1945 khususnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 28, yang termasuk hak-hak dasar dalam demokrasi adalah hak berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat. Mekanisme dalam kehidupan berdemokrasi ini telah ada, dan juga dijamin melalui konstitusi, yang terwujud dalam eksistensi lembaga politik (partai-partai politik atau peserta pemilihan umum), lembaga-lembaga sosial termasuk lembaga swadaya masyarakat, dan lembaga-lembaga ekonomi, serta lembaga “khusus”, yakni pers. Bahwa hak paling asasi dalam kehidupan demokrasi adalah adanya kebebasan mengeluarkan pendapat karena melalui kebebasan itulah makna pengakuan akan pemerintahan yang berasal dari rakyat. Namun demikian, makna kebebasan dalam demokrasi tidak mutlak didominasi oleh rakyat, tapi juga bagi elit politik. Bahwa dalam kehidupan demokrasi haruslah disadari oleh pemerintah atau elit politik sebagai masukan bahwa ada sesuatu yang salah dalam kebebasan mengeluarkan pendapat, jika dilihat dengan munculnya demonstrasi.

Keempat, yaitu adanya kesamaan di depan hukum. Dalam hal ini, hak-hak dasar setiap warga negara harus sama, dan dalam pelaksanaannya harus dijamin oleh kesamaannya di depan hukum.

Kelima, kompetensi. Dalam hal ini, kompetensi ataupun kecakapan yang perlu dimiliki sebagaimana dikatakan oleh (Nugroho: 2000) adalah berikut ini.

- a. Kompetensi Sistem. Dalam arti apakah lembaga-lembaga dalam suatu negara telah berjalan sebagaimana mestinya, baik lembaga negara maupun non negara. Dalam kompetensi sistem seharusnya tidak perlu ada dominasi dari salah satu lembaga negara baik itu pemerintah dalam hal ini presiden maupun lembaga-lembaga negara lainnya.
- b. Kompetensi Sosial. Kompetensi ini menyangkut kompetensi elit politik dan masyarakat. Dalam hal ini kompetensi lembaga-lembaga masyarakat menyangkut kompetensi lembaga politik peserta pemilu, lembaga sosial kemasyarakatan, dan lembaga ekonomi dan lembaga pers. Lembaga sosial kemasyarakatan, seperti LSM, lembaga ini akan mengambil peran dari lembaga negara, lembaga politik, dan lembaga ekonomi, yang tentunya bukan sebagai pesaing, tetapi lebih sebagai pelengkap karena adanya berbagai fungsi-fungsi yang tidak bisa dilakukan dengan baik oleh lembaga-lembaga tersebut. Dalam kaitannya dengan kompetensi sosial ini maka elit politik mempunyai kompetensi yang akan dikaitkan pada *core competence* sebagai seorang elit, sebagai seorang pemimpin dan sekaligus sebagai manajer profesional. Kompetensi-kompetensi itu adalah wawasan yang luas, penguasaan keilmuan yang luas dan mendalam yang mampu mengkonversikan menjadi sebuah praktik dari seni, dan sikap mental positif yang mendorong integritas profesional dan perilaku etis. Terkait dengan budaya politik, yaitu suatu sikap orientasi khas warga negara terhadap sistem politik maupun sikap terhadap peranan warga negara dalam sistem, terbagi atas komponen kognitif (pengetahuan politik), afektif (perasaan politik) dan terakhir adalah evaluatif (orientasi politik). Kesiapan budaya politik itulah yang perlu disiapkan dalam masyarakat Indonesia agar terpenuhi kehidupan politik demokratis. Kalau dikaji secara umum maka budaya politik Indonesia masih banyak kekurangan yang perlu dipenuhi dalam rangka menuju dan mengisi Demokrasi Pancasila yang dipilih. Beberapa budaya mayoritas, budaya religi yang diyakini oleh masyarakat, budaya yang berasal dari era kolonial ataupun budaya yang ada karena interaksi global, mewarnai gambaran budaya politik di Indonesia.
- c. Wujud kompetensi yang ketiga adalah kompetensi lembaga ekonomi. Hal ini menyangkut kompetensi para pelaku ekonomi Indonesia, seperti

BUMN, swasta maupun koperasi. Isu-isu, seperti krisis manajemen dan masalah-masalah kepemimpinan menyentuh kompetensi dalam lembaga-lembaga perekonomian masih banyak yang menyangkut perangkat sumber daya manusia (*human ware*) yang harus disediakan. Tidak hanya dalam lembaga-lembaga ekonomi, krisis manajemen dan kepemimpinan sebagaimana tersebut di atas, juga masih terlihat pada semua lembaga baik lembaga negara, lembaga politik maupun lembaga sosial. Dampak dari krisis tersebut membuat masing-masing lembaga kehilangan kemampuan dalam meletakkan visi strategis dan efektivitas pengelolaan teknis operasional. Momentum untuk menjadi yang terbaik, bukan saja di dalam negeri tetapi dalam lingkungan yang lebih luas (*worldclass*) akan semakin sulit dicapai.

Keenam, Adanya keterbukaan. Dalam hal ini adanya perkembangan teknologi yang begitu pesat tentunya membawa dampak pada informasi yang tidak hanya dapat dimonopoli oleh kekuasaan negara. Pada saat sekarang sudah tidak ada lagi monopoli informasi. Dalam kaitan itulah maka Pemerintah dalam hal ini dituntut untuk transparan tidak hanya dalam kebijakan, tetapi dalam keseluruhan proses politik, termasuk dalam rekrutmen politik, pemberian hukum dan ganjaran. Keterbukaan ataupun transparansi harus terus menjadi agenda dan terus dilakukan pemerintah untuk membawa citra positif di mata masyarakat yang pada akhirnya dukungan dari masyarakat akan terjadi.

Ketujuh, Integrasi. Integrasi dalam hal ini adalah integrasi antarelit, integrasi antar elit-massa, guna menjamin efisiensi berjalannya demokrasi dalam sistem politik. Integrasi antar elit memungkinkan terjadinya solidasi di kalangan elit sendiri, yaitu para birokrat dan pejabat tinggi pemerintah. Integrasi elit-massa akan menjamin berjalannya demokrasi dalam sistem politik dengan tumbuhnya saling percaya antara kelompok tersebut.



LATIHAN

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

- 1) Jelaskan bahwa Pancasila akan bermakna jika dalam implementasinya berfungsi sebagai *the living ideology*!

- 2) Jelaskan tantangan mendasar yang harus dihadapi bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasionalnya!
- 3) Jelaskan hal yang mengakibatkan munculnya wacana federasi di Indonesia!
- 4) Jelaskan nilai-nilai pokok yang terkandung dalam pengertian demokrasi menurut UUD 1945!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Pancasila akan bermakna nyata jika dalam implementasinya berfungsi sebagai *the living ideology*, sebagai ideologi yang hidup dan nyata, dengan cara berikut ini.
 - a. Nilai-nilai Pancasila harus tercermin dalam tingkah laku penyelenggara dan warga negara.
 - b. Menjiwai dan terefleksi dalam setiap kebijakan administrasi negara, baik dalam interaksi politik, ekonomi, budaya dan lainnya.
 - c. Dilaksanakan secara murni dan konsekuen serta taat asas sehingga menjadi *culture of our own* yaitu budaya yang melekat pada perilaku kita (publik).
 - d. Harus dihindari praktik administrasi negara yang memperlihatkan gejala-gejala yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, seperti terlalu berorientasi pada kekuasaan, orientasi materialisme yang serakah, neo feodalisme dan primordialisme, budaya santai, ketimpangan mencolok dan rasa rendah diri sebagai warga negara.
 - e. Diperlukan kepemimpinan yang berwawasan luas, mau melayani publik secara prima sehingga dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara bertolak untuk mewujudkan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan akselerasi pembangunan.
- 2) Tantangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam perjuangan mewujudkan cita-cita dan tujuan nasionalnya semakin kompleks. Tantangan-tantangan tersebut antara lain, *pertama*, menjaga dan memantapkan persatuan bangsa dan kesatuan negara, *kedua*, mewujudkan sistem politik yang demokratis, *ketiga*, mengembangkan sistem ekonomi yang demokratis, terbuka, produktif, berdaya saing, mandiri, berorientasi pada pembangunan berkelanjutan, efisien, berkepastian hukum, berkeadilan, serta berpihak pada kepentingan rakyat, *keempat*, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

- Indonesia, *kelima*, membangun sumber daya manusia yang bermutu dengan ciri-ciri memiliki keimanan dan ketakwaan, cinta kepada bangsa dan tanah air, serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja dan mampu mengembangkan budaya yang produktif, *keenam*, mengembangkan sistem sosial yang beradab mengutamakan manusia dan masyarakat yang saling percaya, saling menyayangi, dan menghargai, baik antar sesama dalam suatu masyarakat, antar masyarakat maupun antara masyarakat dengan institusi publik.
- 3) Munculnya wacana federasi di Indonesia, salah satunya adalah akibat ketidakpuasan daerah atas berlangsungnya praktik sentralisme yang berlebihan dari konsep negara kesatuan di masa Orde Baru.
 - 4) Nilai-nilai pokok yang terkandung dalam pengertian demokrasi meliputi nilai-nilai kebersamaan, kebebasan, pluralistik, dan anti anarkis.



RANGKUMAN

Berbagai dimensi nilai harus diperhatikan dalam sistem dan proses penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa, serta diwujudkan dalam kenyataan hidup masyarakat bangsa dan dalam hubungan antar bangsa. Untuk itulah kita bernegara.

Dalam hal SANKRI harus mengelola multi nilai budaya yang sangat beraneka ragam sesuai dengan konsep Bhinneka Tunggal Ika, mengisyaratkan SANKRI harus memiliki kemampuan menjalankan berbagai model perilaku yang bisa menjamin kerja sama berbagai etnis secara harmoni dan sinergis agar kesatuan dan persatuan bangsa tetap terpelihara dalam suatu sistem administrasi negara Dimensi-dimensi nilai dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, meliputi falsafah negara, yaitu Pancasila, Cita-cita dan Tujuan Bernegara. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila harus diaktualisasikan dalam SANKRI.

Dimensi-dimensi nilai SANKRI terkandung dalam bentuk dan sistem pemerintahan negara yang ditetapkan dan tertuang dalam Pasal 1 UUD 1945. Di dalamnya tercantum dengan jelas bentuk dan sistem pemerintahan negara Indonesia adalah menganut bentuk negara kesatuan serta negara yang kedaulatannya ada di tangan rakyat (demokrasi). Di samping itu, ditegaskan juga di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

**TES FORMATIF 3**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) SANKRI sebagai sistem penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa merupakan
 - A. wahana perjuangan bangsa untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI
 - B. acuan dalam menyusun sistem penyelenggaraan administrasi negara di tingkat operasional
 - C. wahana dalam menjalankan berbagai model perilaku agar kesatuan tetap terpelihara
 - D. landasan dalam mencapai tujuan bernegara

- 2) Pancasila sebagai kaidah dan prinsip penyelenggaraan negara harus dipandang sebagai....
 - A. kesatuan nilai yang utuh dan menjadi pedoman dalam setiap pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik
 - B. nilai-nilai luhur dalam melakukan pengorganisasian negara dan melakukan pelayanan publik
 - C. konsepsi dalam penentuan tujuan dan menyusun langkah-langkah kebijakan negara
 - D. prinsip perilaku yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan negara

- 3) *Culture of our own* adalah
 - A. tingkah laku penyelenggara pelayanan publik
 - B. budaya yang melekat pada perilaku publik
 - C. penjiwaan budaya dan pemberdayaannya
 - D. pemberdayaan masyarakat dan akselerasi pembangunan

- 4) Berikut ini merupakan prinsip negara kesatuan, *kecuali*
 - A. kesatuan ruang hidup
 - B. kesatuan pemerintahan
 - C. kesatuan kehidupan
 - D. kesatuan ruang gerak

- 5) Secara horizontal dalam suatu negara kesatuan beban kekuasaan pemerintahan negara terletak pada
 - A. lembaga-lembaga negara
 - B. lembaga eksekutif

- C. lembaga legislatif
 - D. lembaga yudikatif
- 6) Dalam konsep negara hukum tekanan pada hukum merupakan lawan dari....
- A. kedaulatan
 - B. kekuasaan
 - C. kewenangan
 - D. kekuatan
- 7) Akuntabilitas dalam prinsip-prinsip pemerintahan yang baik menunjuk pada pengertian....
- A. memelihara dan meningkatkan kesejahteraan bersama
 - B. mempunyai perspektif yang luas dan jauh ke depan
 - C. menjalankan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin
 - D. kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya
- 8) Kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang elit politik adalah....
- A. memiliki wawasan yang cukup
 - B. memiliki sikap mental yang baik
 - C. bermental positif yang mendorong integritas profesional dan perilaku etis
 - D. bersikap positif ke orientasi kognitif yang khas sesuai situasi dan kondisi
- 9) Budaya politik perlu disiapkan dalam masyarakat Indonesia agar....
- A. kehidupan politik demokratis terpenuhi
 - B. kehidupan sosial budaya terpenuhi
 - C. fungsi-fungsi sosial berjalan sebagaimana mestinya
 - D. kontrol sosial berjalan dengan baik
- 10) Piranti untuk menjamin efisiensi berjalannya demokrasi dalam politik adalah....
- A. akuntabilitas
 - B. kompetensi
 - C. keterbukaan
 - D. integrasi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) A. Ketika seseorang mengurus Kartu Tanda Penduduk (KTP) maka orang tersebut dinilai telah melakukan kegiatan administrasi dalam pengertian sempit.
- 2) B. Istilah administrator menunjuk pada pengertian pemimpin.
- 3) B. Braibanti menyatakan tidak perlu mempersoalkan hubungan ekologis sistem administrasi negara dengan tatanan sosial yang dipengaruhinya.
- 4) C. James D Carroll yang menyatakan bahwa administrasi merupakan kekuasaan
- 5) D. Dalam dunia modern aktivitas pekerjaan tidak dapat dilakukan secara sendirian melainkan harus terorganisasikan dan dilakukan secara matang.
- 6) A. Jika dilihat dari segi isinya dimensi administrasi menyangkut unsur-unsur antara lain organisasi, manajemen dan kepemimpinan, tidak termasuk tata laksana.
- 7) B. Struktural merupakan sub sistem organisasi yang terdiri, antara lain dari pembagian pekerjaan dan koordinasi.
- 8) A. Fenomena pemikiran sistem administrasi negara dalam abad ke-21 akan tergantung kepada kemampuan sumber daya manusianya.
- 9) C. Praktik administrasi yang diterapkan pada masa pendudukan balatentara Jepang, antara lain sistem rukun warga.
- 10) D. Hal-hal yang berpotensi untuk menimbulkan ketimpangan sosial, antara lain:
 - a. tingginya tingkat pengangguran;
 - b. rendahnya kesejahteraan masyarakat;
 - c. rendahnya daya saing produktivitas.Tingginya tingkat kesejahteraan tidak termasuk dalam hal yang menimbulkan ketimpangan sosial.

Tes Formatif 2

- 1) A. Pernyataannya, yaitu "Saya mempunyai sistem untuk menyelesaikan pekerjaan ini dengan lebih baik" menunjukkan pengertian sistem dalam arti cara.

- 2) B. Pendekatan sistem dalam studi administrasi negara dapat diterapkan dengan mengarahkan perhatian secara khusus pada ciri dasar dari sistem administrasi negara.
- 3) C. Suatu bangsa yang hidup dalam suatu daerah diatur menurut kaidah-kaidah hukum merupakan pengertian negara dalam arti persekutuan rakyat.
- 4) A. Pasal 27 UUD 1945 memberikan penegasan perlindungan terhadap warga negara.
- 5) C. Pasal 29 UUD 1945 memberikan perlindungan bagi seluruh penduduk.
- 6) D. Hal-hal yang termasuk dalam general principles adalah:
 - a. tidak boleh bertentangan dengan konversi-konversi internasional;
 - b. tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan internasional;
 - c. tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum umum yang secara internasional diterapkan dalam hal penentuan kewarganegaraan.
- 7) A. Res Nullius adalah konsepsi yang menyatakan bahwa laut dapat diambil dan dimiliki oleh masing-masing negara.
- 8) D. Teori Kedaulatan Negara menyatakan pemerintah merupakan alat negara.
- 9) D. Kinerja Strategik Publik adalah kinerja yang menunjukkan pencapaian misi organisasi pemerintah dalam suatu rangkaian pencapaian tujuan penyelenggaraan sistem administrasi negara yang *good governance*.
- 10) A. Sedangkan yang termasuk dalam prinsip-prinsip pemerintahan yang baik adalah:
 - a. transparansi;
 - b. profesionalitas;
 - c. akuntabel

Tes Formatif 3

- 1) A. SANKRI sebagai sistem penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa merupakan wahana perjuangan bangsa untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan NKRI.

- 2) A. Pancasila sebagai kaidah dan prinsip penyelenggaraan negara harus dipandang sebagai kesatuan nilai yang utuh dan menjadi pedoman dalam setiap pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik
- 3) B. *Culture of our own* adalah budaya yang melekat pada perilaku publik.
- 4) D. Termasuk dalam prinsip negara kesatuan adalah:
 - a. kesatuan ruang hidup;
 - b. kesatuan pemerintahan;
 - c. kesatuan kehidupan
- 5) A. Secara horizontal dalam suatu negara kesatuan beban kekuasaan pemerintahan negara terletak pada lembaga-lembaga negara.
- 6) B. Dalam konsep negara hukum tekanan pada hukum merupakan lawan dari kekuasaan.
- 7) D. Akuntabilitas dalam prinsip-prinsip pemerintahan yang baik menunjuk pada pengertian kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya.
- 8) C. Kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang elit politik, antara lain bermental positif yang mendorong integritas profesional dan perilaku etis
- 9) A. Budaya politik perlu disiapkan dalam masyarakat Indonesia agar kehidupan politik demokratis terpenuhi.
- 10) D. Integrasi merupakan salah satu piranti untuk menjamin efisiensi berjalannya demokrasi dalam politik.

Daftar Pustaka

- Atmosudirdjo, Prayudi. (1980). *Dasar-dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Attamimi, Hamid, S. (1990). *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Budiardjo, M. (1986). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Coralie, Bryant & Louise G. White. (1987). *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Jakarta: LP3ES.
- Dale, E. (1967). *Organization*. New York: American Management Association Inc.
- Dimock, Marshall Edward & Gladys O. Dumock, Louis O. Koenig. (1960). *Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.
- Dimock & Dimock. (1984). *Administrasi Negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- Djabar, Sadly Abdul. (2003). *Perkembangan dan Peran Ilmu Administrasi dalam Pembangunan Nasional di Sektor Publik*. makalah yang disajikan dalam Simposium Nasional Ilmu Administrasi. Malang: Sekretariat FIA Universitas Brawijaya.
- Drucker, Peter F. (1993). *The Effective Executive*. New York: Harper Business.
- Frederickson, H. George. (1994). *Administrasi Negara Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Gaus, John M. (1947). *Reflection on Public Administration*. Alabama: Alabama University Press.
- Gordon, George J. (1982). *Public Administration in America*. New York: St. Martin's Press.
- Gullick & Lyndall Urwick. Eds. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.

- G&C. Merriam Company. (1962). *Webster's Students Dictionary*. New York: American Book Company.
- Henry, Nicholas. (1988). *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Terjemahan: Luciana D. Lontoh. Jakarta: Rajawali.
- Hersey, Paul & Kenneth H. Blanchard. (1985). *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. New Delhi: Prentice Hall of India.
- Hodgetts, Richard M. (1975). *Management: Theory, Process and Practice*. Toronto: WB. Saunder Company.
- McIver, Robert M. (1955). *The Modern State*. London: Oxford University Press.
- McIver, Robert M. (1980). *Negara Modern*. Jakarta: Aksara Baru.
- Kansil, C.T. (1986). *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Kartasapoetra, RG. (1987). *Sistematika Hukum Tata Negara*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Kasim, Azhar. (1993). *Perkembangan Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Manajemen Pembangunan. Tahun 1 No. 3 April 1993.
- Katz, Fremont E & James E. Rosenzweg. (1985). *Organization and Management: A System and Contingency Approach*. New York: McGraw Hill Book Company.
- Kristiani, J.B. (1997). *Administrasi/Manajemen Pembangunan (Kumpulan Tulisan)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Kuhn, Thomas S. (2002). *The Structure of Scientific Revolutions* Peran Paradigma Dalam Revolusi Sains. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Kusnardy, M. dan H. Ibrahim. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum HTN FH-Universitas Indonesia.
- Lepawsky, Albert. (1960). *Administration The Art and Science of Organization and Management*. New York: Alfred A. KNOPT.

- Logemann, J.H.A. (1948). *Over De Theorie Van Een Stelling Staadrecht*. Leiden: Universiteit Pers Leiden.
- Mustopadidjaja, AR (Editor). (2003). *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Mustopadidjaja, AR. (2003). *Reformasi Birokrasi sebagai Syarat Pemberantasan KKN*. Jakarta: BPHK Departemen Kehakiman dan HAM.
- Nawawi, H. Hadari., M. Martini Hadari. (1994). *Ilmu Administrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nigro, Felix A. (1970). *Modern Public Administration*. Second Edition. New York, Evanston, London: Harper and Row Publisher
- Nugroho, D. Ryant. (2001). *Reinventing Indonesia*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, D. Ryant. (2003). *Reinventing Pembangunan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Porter, Michael. (1998). *On Competition*. Boston: Harvard Business Review.
- Porter, Michael. (1998). *The Competitive Advantage of the Nations*. London: MacMillan Business.
- Pfifner, John M., and Robert V. Prethus. (1960). *Public Administration*. Fourth Ed. New York: The Ronald Press Company.
- Pamudji, S. (1983). *Ekologi Administrasi Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Robbins, Stephen P. (1994). *Teori Organisasi: Struktur, Desain & Aplikasi*. Alih Bahasa: Jusuf Udaya. Jakarta: Arcan.
- Riggs, Fred W. Editor. (1986). *Administrasi Pembangunan: Batas-batas Strategi Pembangunan, Kebijakan dan Pembaruan Administrasi*. Terjemahan: Luqman Hakim. Jakarta: Rajawali.
- Rosenbloom, David H. (1993). *Public Administration, Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill, Inc.

- Saefullah, H.A. Djadja. (2003). *Paradigma Reformasi Administrasi*. makalah yang disajikan dalam Kuliah Umum mahasiswa baru PPs Universitas Pasundan, 4 September 2002.
- Shafritz, Jay M., and Albert C. Hyde, Eds. (1987). *Classics Of Public Administration*, Second Edition. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Siagian, Sondang P. (1980). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Silalahi, Ulbert. (1989). *Kepemimpinan Pemerintah Desa Dalam Pembangunan Desa*. Tesis. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Silalahi, Ulbert. (2003). *Studi tentang Ilmu Administrasi*. Bandung: Sinar Baru Algensindo.
- Simon, Herbert A. et al. (1978). *Public Administration*. New York: Alfred A. KNOPT.
- Sugandha, Dann. (1991). *Administrasi: Strategi, Taktik dan Teknik Penciptaan Efisiensi*. Jakarta: Intermedia.
- Sutherland, Heather. (1979). *The Making of A Bureaucratic Elite*. Singapura: Heinemann Educational Books (Asia) Ltd.
- The, Liang Gie. (1978). *Unsur-unsur Administrasi: Suatu Kumpulan Karangan*. Yogyakarta: Karya Kencana.
- Toha, Miftah. (2003). *Perkembangan Ilmu Administrasi Negara (Publik)*. makalah. yang disajikan dalam Seminar Perkembangan Kurikulum Administrasi Publik di FISIP UT. Jakarta: PS. ADNE.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1984). *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Van Apeldorn LJ. (1981). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Weiner, Myron. (1984). *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

White, Leonard D. (1958). *Introduction to The Study of Public Administration*. New York: The Macmillan Co.

Waldo, Dwight. 1982. *Pengantar Studi Public Administration*. Terjemahan: Slamet W. Admosoedarmo. Jakarta: Aksara Baru.