

Heri  
Muhammad Ridwan Caesar  
Dina

# INOVASI DALAM PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK

# **INOVASI DALAM PRESPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK**

Heri  
Muhammad Ridwan Caesar  
Dina

**Unfari Press**



# **INOVASI DALAM PRESPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK**

Heri  
Muhammad Ridwan Caesar  
Dina

Copyright @2025, pada penulis  
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari Penerbit sebagai  
pemegang hak publikasi.

Cetakan I, Mei 2025

Editor: Dr. Mochamad Zakaria, S.I.P., M.Si.

Tata Letak: Regi Rahmawati

Desain Sampul: Regi Rahmawati

Diterbitkan oleh Unfari Press (Anggota IKAPI)  
Jl. Cisaranten Kulon No.140 Bandung 40293  
Telp. 022-7835813 e-mail: unfaripress01@gmail.com

ISBN: XXX-XXX-XXXXX-X-X





## PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga buku berjudul "*Inovasi dalam Perspektif Administrasi Publik*" ini dapat hadir di tangan pembaca. Buku ini disusun sebagai bentuk kontribusi kami dalam memperkaya khazanah ilmu administrasi publik, khususnya dalam ranah inovasi yang saat ini menjadi bagian penting dalam reformasi tata kelola pemerintahan.

Perubahan lingkungan strategis, tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, serta perkembangan teknologi informasi menuntut birokrasi untuk terus berinovasi. Oleh karena itu, buku ini mencoba menawarkan kajian yang komprehensif mengenai administrasi, organisasi, manajemen, hingga paradigma inovasi dalam administrasi publik yang aplikatif.

Kami menyadari bahwa dalam proses penyusunan buku ini tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak. Untuk itu, kami mengucapkan terima kasih kepada seluruh akademisi, praktisi, dan mitra yang telah memberikan masukan dan inspirasi. Harapan kami, buku ini dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi mahasiswa, dosen, aparatur sipil negara, serta seluruh pihak yang memiliki perhatian pada penguatan kapasitas birokrasi di Indonesia.

Bandung, Mei 2025

Heri

Dosen Administrasi Negara Unfari



## DAFTAR ISI

PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB I ADMINISTRASI.....	1
A. Konsep Administrasi .....	1
B. Sejarah Perkembangan Administrasi.....	7
C. Administrasi sebagai Disiplin Ilmu .....	13
BAB II_ORGANISASI.....	27
A. Konsep Organisasi.....	27
B. Konsep Terbentuknya Organisasi .....	40
C. Transformasi Budaya Dalam Organisasi .....	53
D. Strategi dan Perubahan Budaya Organisasi.....	76
BAB III_MANAJEMEN .....	89
A. Konsep Manajemen.....	89
B. Unsur-Unsur Manajemen.....	91

<b>BAB IV ADMINISTRASI NEGARA.....</b>	<b>97</b>
<b>A. Konsep Administrasi Negara.....</b>	<b>97</b>
<b>B. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara .....</b>	<b>102</b>
<b>C. Administrasi Negara dengan Budaya Organisasi         Menuju Inovasi Administrasi Publik.....</b>	<b>118</b>
<b>BAB V INOVASI ADMINISTRASI PUBLIK.....</b>	<b>153</b>
<b>A. Konsep Inovasi Administrasi Publik.....</b>	<b>153</b>
<b>B. Jenis - Jenis Inovasi Administrasi Publik.....</b>	<b>163</b>
<b>C. Inovasi Administrasi Publik Di Indonesia .....</b>	<b>173</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>179</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Kerangka Ketidakpastian Lingkungan .....	29
Gambar 2 Kerangka Kerja Studi Organisasi .....	31
Gambar 3 Proses Terbentuknya Budaya Organisasi .....	46
Gambar 4 Proses Terbentuknya Dan Mempertahankan Budaya.....	48
Gambar 5 Pola Umum Munculnya Budaya organisasi.....	50
Gambar 6 Kerangka Inovasi .....	161





# BAB I

## ADMINISTRASI

### A. Konsep Administrasi

Administrasi secara etimologis (asal kata) bersumber dari bahasa latin, yang terdiri dari *ad* dan *ministrare*, yang secara operasional berarti melayani, membantu, dan memenuhi. Sedangkan dalam bahasa asalnya dari perkataan itu dapat terbentuk kata benda *administration* dan kata sifat *administrativus*. Perkataan itu masuk kedalam bahasa Inggris menjadi *administration*

yang lebih banyak dikenal oleh para ilmuawan sekarang ini. Kemudian perkataan tersebut memperkaya perbendaharaan bahasa Indonesia dengan perkataan administrasi.

Pengertian administrasi yang dipergunakan sehari-hari terbatas pada arti sempit, yakni tata usaha. Sedangkan arti administrasi menurut Nawawi dan Martini Hadari (1994:26) adalah sebagai berikut: “administrasi berarti rangkaian kegiatan atau proses pengendalian cara atau system kerja sama sejumlah orang, agar berlangsung efektif dan efisien dalam mewujudkan tujuan bersama”. Iskandar (2003:1) memberikan pengertian administrasi sebagai “suatu proses pengorganisasian sumber-sumber, sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik”.

Administrasi dapat dibedakan dalam dua pengertian yakni: Administrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *Administratie* (bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan: catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*). Jadi Tata Usaha adalah bagian kecil kegiatan dari pada Administrasi. Sedangkan Administrasi dalam arti luas dari kata *Administration* (bahasa Inggris). Adapun beberapa pendapat yang mengemukakan

arti atau definisi dari pada Administrasi secara luas, yaitu menurut Siagian dalam Syafiie (2003:5) mendefinisikan administrasi sebagai berikut ; Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Pengertian di atas dapat kita ketahui bahwa terdapat unsur-unsur yang membentuk suatu administrasi yakni diantaranya adanya serangkaian proses kerjasama antara dua orang atau lebih, adanya pelaksanaan dari suatu keputusan yang telah ditetapkan, dan adanya tujuan yang ingin dicapai. Melalui administrasi semua kegiatan dapat tercapai dengan efisien dan efektif.

Administrasi secara luas juga dikemukakan Siagian (1996: 3) yaitu “keseluruhan proses kerjasama dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”. Pengertian tersebut menunjukkan bahwa administrasi merupakan segenap proses mengurus, mengusahakan, dan melakukan segala kegiatan-kegiatan dan kerjasama antara dua orang atau lebih dalam organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi Negara adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya (Dimock dan Dimock dalam Iskandar, 2003:16) dan Dimock juga mengemukakan bahwa Administrasi Negara sebagai proses yang meliputi semua langkah yang diambil diantara saat suatu badan pelaksanaan menerima kewenangan dan saat batu terakhir diletakkan. Dengan demikian, sebagai suatu proses Administrasi Negara meliputi seluruh kegiatan mulai saat menentukan tujuan yang akan dicapai sampai kepada penyelenggaraan mencapai tujuan tersebut. George J. Gordon dalam Syafiie (2003: 33) mengemukakan bahwa: “Administrasi negara dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta peradilan”.

Waldo dalam Syafiie (2003: 33) mendefinisikan administrasi negara adalah “manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah”. Sedangkan Siagian (1996: 8) mendefinisikan administrasi negara sebagai “keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan negara”. Thoha

dalam Iskandar (2003: 22) memberikan ciri-ciri administrasi negara sebagai berikut:

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih *urgen* dibandingkan dengan pelayanan swasta. *Urgensi* pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua masyarakat dan kalau diserahkan atau ditangani oleh organisasi lain, maka tidak akan jalan.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli dan semi monopoli.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi negara dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Hal ini memberikan warna legalistis dari administrasi negara tersebut.
4. Administrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Pelayanan oleh administrasi negara ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara sangat tergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.

Ciri-ciri administrasi negara sebagaimana yang telah disebutkan di atas, terdapat pula prinsip-prinsip administrasi negara yang dikemukakan oleh Simon dalam Iskandar (2003: 23), sebagai berikut:

1. Efisiensi administrasi ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok.
2. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengatur anggota-anggota kelompok dalam suatu hirarki wewenang yang pasti.
3. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlah menjadi kecil.
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan:
  - a. Tujuan
  - b. Proses
  - c. Anggaran, dan
  - d. Tempat

Administrasi negara pada intinya merupakan suatu rangkaian proses penyelenggaraan organisasi pemerintah untuk

mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien.

## **B. Sejarah Perkembangan Administrasi**

Jatnodiprojo (1988) melakukan periodisasi perkembangan dan pertumbuhan administrasi menjadi 3 fase yaitu :

### 1. Fase Prasejarah

Fase ini berakhir pada tahun 1 tarikh masehi, dalam fase ini kita bisa melihat bukti dari administrasi sebagai suatu seni ketika kita melihat adanya suatu hubungan kerasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dalam menentukan tujuan. Bukti konkrit dari administrasi dalam fase ini adalah adanya bangunan Piramid Cheops yang diperkirakan dibuat pada tahun 3000 sebelum masehi, Peramid tersebut merupakan sebuah proyek yang luar biasa besarnya yang tidak mungkin dikerjakan oleh satu orang saja tapi melibatkan ratusan ribu tenaga kerja, dan tentunya memerlukan proses perencanaan, pengorganisasian, dan pergerakan serta kordinasi kepemimpinan. Administrasi juga nampak pada masa peradaban Mesopotamia, Babilonia, Tiongkok kuno, Romawi

dan Yunani kuno yang dibuktikan pada berbagai sistem seperti sistem pemerintahan, hukum, kepegawaian dan perdagangan. Melalui analisis sejarah dapat dilacak dan diketahui bahwa pada kira-kira tahun 1300 SM, bangsa Mesir telah mengenal Administrasi. Masyarakat Mesopotamia telah menggunakan sejenis logam sebagai alat tukar menukar yang sah yang pada gilirannya sangat memperlancarkan jalannya kegiatan dan administrasi perdagangan. Di Mesir aspek yang berkembang pesat ialah di bidang pemerintah militer, perpajakan, perhubungan, pertanian dan irigasi. Salah satu sumbangan besar peradaban Yunani kuno pada dunia adalah pengembangan konsep tentang demokrasi.

Ciri khas sistem administrasi Yunani kuno adalah bahwa setiap orang yang memnuhi persyaratan sebagai 'rakyat' paling sedikit sekali dalam hidupnya harus menjadi pegawai negeri yang mengabdikan kepada negara tanpa bayaran. Max Webber, seorang sosiolog berkebangsaan Jerman yang terkemuka pada zamannya, meyakini Mesir sebagai satu-satunya Negara yang paling tua yang memiliki administrasi birokratik. Demikian juga di Tiongkok kuno, dapat diketahui tentang konstitusi Chow yang dipengaruhi oleh ajaran Confucius dalam "Administrasi

Pemerintahan". Dari Yunani (430 SM) dengan susunan kepengurusan Negara yang demokratis

## 2. Fase Sejarah

Fase ini berakhir pada tahun 1886, Pada fase ini peradaban manusia sudah semakin maju sudah mulai muncul pemikiran-pemikiran administrasi sebagai sebuah ilmu utamanya di Eropa. Hal ini dibuktikan dengan adanya terobosan dari kaum Kameralisme di Jerman dan Australia, kaum merkantilisme di Inggris dan kaum fisiokrat di Perancis. Kaum Kameralisme, yang mengembangkan ilmu Administrasi Negara, misalnya system pembukuan dalam hal Administrasi Keuangan Negara, Merkantilisme (sentralisasi ekonomi dan politik) dan kaum Fisiokrat yang berpengaruh selama kurun waktu 1550-1700-an. Awal Pemikiran administrasi awalnya dikuasai oleh nilai-nilai budaya yang anti bisnis, anti prestasi. Sumbangan yang besar terhadap perkembangan administrasi pada fase ini adalah Timbulnya Revolusi Industri I ditandai oleh berbagai temuan, salah satunya adalah mesin uap yang ditemukan oleh James Watt. dalam revolusi industri manusia sudah mulai mencari inovasi-inovasi baru seperti dalam bidang teknologi agar mampu melakukan produksi secara efisien.

### 3. Fase Modern

Fase ini mulai tahun 1886 sampai sekarang, Dua perkembangan penting di bidang administrasi yaitu:

- Berakhirnya “status” administrasi sebagai seni semata mata.
- Tibanya era modern bagi administrasi yang disamping sebagai seni mulai berkembang sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan.

Fase ini diawali dengan lahirnya gerakan manajemen ilmiah yang dipelopori oleh Frederick Winslow Taylor pada tahun 1886. Taylor adalah seorang sarjana teknik dan bekerja di di pabrik baja di Amerika Serikat. Taylor melihat bahwa dalam melakukan pekerjaannya pekerja terlalu membuang banyak waktu dan tenaga, tidak efisien dan tidak produktif, dengan melakukan gerakan mondar-mandir yang berulang-ulang. Melihat fenomena itu Taylor kemudian mengadakan studi ilmiah tentang cara meningkatkan efisiensi kerja dari pekerja. Hasil studi tersebut ia tuangkan dalam sebuah buku yang berjudul “The Principles of scientific management”. Dalam waktu yang hampir bersamaan di Perancis timbul

pula perkembangan keilmuan administrasi. Henry Fayol seorang insinyur yang bekerja pada perusahaan pertambangan baja yang sedang terancam kehancuran. Fayol melihat bahwa masalahnya terletak pada ketidakmampuan pemimpin perusahaan dalam mendayagunakan sumber-sumber yang terbatas. Ia kemudian menyajikan saran-saran pemecahannya, dan perusahaan pertambangan tersebut berhasil kembali memperoleh titik kemajuannya.

Secara umum pengertian administrasi dapat dikategorikan menjadi tiga macam, yaitu :

1. Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian proses atau kegiatan.
2. Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian tata usaha.
3. Istilah administrasi yang dipergunakan dalam pengertian administrasi Negara

Beberapa pendapat atau persepsi tentang administrasi sebagai proses atau kegiatan, diantaranya :

1. The Liang Gie. Administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja

sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

2. Soetarto dan R.P Soewarno. Administrasi adalah suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan / kegiatan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan.
3. Sondang P.Siagian. Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang lebih ditentukan sebelumnya.
4. Leonard D White. Administrasi adalah proses yang umumnya dijumpai di semua kegiatan kelompok, baik public (Negara,pemerintah) maupun privat (swasta , perusahaan), sipil atau militer, dalam ukuran besar atau kecil.
5. Ordway Tead. Administrasi adalah meliputi kegiatan-kegiatan individu-individu (eksekutif) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur , memajukan dan menyediakan fasilitas usaha kerja sama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan tujuan yang ditujukan.

6. LAN RI. Administrasi adalah kegiatan kerjasama dan upaya (organisasi dan manajemen) yang bersifat sistematis, rasional dan manusiawi yang dilakukan sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama.
7. Menurut Musanef (1996:1). Dalam bukunya Manajemen Kepegawaian di Indonesia menyebutkan bahwa administrasi adalah kegiatan sekelompok manusia melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien, dengan menggunakan sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam implementasinya, administrasi berkembang dan mempunyai tugas-tugas yang biasa disebut sebagai fungsi administrasi.

### **C. Administrasi sebagai Disiplin Ilmu**

Ilmu administrasi adalah suatu ilmu yang masih muda dari pada ilmu ilmu lainnya. Nanti pada abad ke 19, ilmu ini muncul di tengah tengah ilmj pengetahuan lainnya yang telah ada . meskipun ilmu administrasi ini baru saja berkembang. Jauh sebelumnya sudah ada persoalan admnistrasi yakni semenjak manusia hidup di samping manusia lainnya.

Administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan usaha kerjasama manusia untuk memenuhi kebutuhan kebutuhannya ataupun tujuannya. Jadi administrasi itu sudah ada sejak adanya sekelompok manusia di bumi ini yang bekerja sama karena dorongan oleh faktor keinginan maupun faktor keharusan untuk memenuhi kebutuhan atau tujuan tujuannya.

Menurut Siagian (1977), "Administrasi adalah keseluruhan kerja sama antara dua orang atau lebih yang diu dasarkan oleh rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah di tentukan sebelumnya. Menurut The Liang Gie & Sutarto (1977), "Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan yang di laukkan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuannya.

#### 1. Tahap-tahap perkembangan administrasi sebagai ilmu

Administrasi muncul sebagai ilmu baru dalam dunia ilmu pengetahuan disebabkan oleh Administrasi sebagai ilmu muncul pertama kali pada tahun 1886 yakni ditandai dengan munculnya gerakan manajemen ilmiah yang dipelopori F.W. Taylor, yang menandai berakhirnya status administrasi dan manajemen sebagai seni semata-mata, dan mulai berdwistatus, yaitu disamping sebagai

seni juga sebagai ilmu. Sejak lahirnya sampai sekarang, administrasi sebagai ilmu telah menjalani empat tahap, yakni :

a) Survival Period (1886-1930).

Tahun 1886 sering disebut sebagai “tahun” lahirnya ilmu administrasi, karena pada tahun itulah gerakan manajemen/administrasi ilmiah dimulai oleh Frederick Winslow Taylor di Amerika Serikat yang dijuluki bapak ilmu manajemen, dan kemudian diikuti oleh Henry Fayol di Prancis yang dijuluki pula bapak ilmu Administrasi. Dalam masa ini para sarjana mulai memperjuangkan supaya pengetahuan administrasi sebagai ilmu yang mandiri atau sebagai salah satu tertib-ilmu (disiplin). Demikian juga dalam masa inilah para ahli dan sarjana mengkhususkan dirinya dalam bidang administrasi dan manajemen.

b) Consolidation and Completion Period (1930-1945).

Dalam masa ini asas-asas, rumus-rumus dan kaidah-kaidah (norma) ilmu administrasi lebih disempurnakan. Dan dalam masa ini juga mutu (quality) dan jumlah (quantity) para sarjana administrasi turut dikembangkan serta gelar-gelar kesarjanaaan

dalam ilmu administrasi Negara dan niaga banyak diberikan oleh lembaga-lembaga pendidikan tinggi.

c) Human Relations Period (1945-1959).

Dalam masa ini para sarjana administrasi mulai memperhatikan segi manusiawi dan menyelidiki segala hubungan dari semua orang dalam kegiatan kerjasama, baik hubungan yang bersifat resmi (dinas, formal) maupun yang tidak resmi (informal). Pada masa ini pula ditulis pula hampir semua buku mengenai hubungan antar manusia dalam kegiatan kerjasama mereka.

d) Behavioral Period (1959-sekarang).

Dalam masa ini para sarjana administrasi mulai mengadakan perhatian serta peningkatan terhadap penyelidikan mengenai tindakan-tindakan dan perilaku orang-orang dalam kehidupan berorganisasi dan dalam bidang pekerjaannya system maupun pendekatan kontingensi (contingency approach).

## 2. Syarat-syarat administrasi sebagai ilmu

Setiap pengetahuan memiliki syarat-syarat tertentu hingga ia disebut ilmu atau pengetahuan ilmiah. Begitu pula administrasi, ia memiliki syarat-syarat tertentu yang menjadikannya sebagai ilmu.

a. Menggunakan metode ilmiah

Metode penelitian merupakan cara atau teknik ilmiah untuk memperoleh data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Cara atau teknik ilmiah yang dimaksud adalah dimana kegiatan penelitian itu dilaksanakan berdasarkan ciri-ciri keilmuan, yaitu Rasional, Empiris dan Sistematis (RES). Rasional berarti penelitian dilakukan dengan cara yang masuk akal, sehingga terjangkau oleh nalar manusia. Empiris berarti cara atau teknik yang dilakukan selama penelitian itu dapat diamati oleh indera manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara atau teknik atau langkah yang digunakan selama proses penelitian. Sistematis, maksudnya adalah proses yang dilakukan dalam penelitian itu menggunakan langkah-langkah tertentu yang logis.

b. Universal

Universal adalah bersifat umum atau menyeluruh. Dimana pun tempat terjadinya kegiatan administrasi, maka kegiatan itu sama seperti yang dilakukan oleh individu lain, di tempat lain pula. Ia tak terikat oleh ruang dan waktu. Selain itu, ada pembuktian atas kebenarannya. Tujuannya adalah agar ia dapat diterima dimasyarakat umum. Apabila kebenarannya tidak

teruji, maka teori atau ilmu tersebut hanya dibenarkan oleh si pembuat saja, tidak diterima secara umum.

c. Mempunyai prinsip-prinsip tertentu

Fayol meletakkan sejumlah prinsip-prinsip umum daripada Administrasi yang dipergunakan sebagai suatu rangka salah satu daripada bab Bukunya. La membagi prinsip-prinsip itu menjadi 14 (empat bedas) bagian yaitu:

- Pembagian pekerjaan (division of work).
- Kewenangan dan tanggung jawab (authority and responsibility).
- Disiplin (discipline)
- Kesatuan perintah (Unity of Command).
- Kesatuan arah/tujuan (Unity of direction).
- Mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan individu (Subordination of individual to general interest).
- Penggajian (Remuneration).
- Sentralisasi (Centralization).
- Skala hirarkhi (Scalar chain).

- Tata tertib (Order).
- Keadilan (Equity).
- Stabilitas daripada jabatan (Stability of tenure).
- Prakarsa (Initiative).
- Solidaritas antara sesama kawan sekerja (Esprit de corps).

d. Mempunyai objek

Salah satu unsur yang terpenting dalam ilmu pengetahuan atau pengetahuan ilmiah adalah obyek. Obyek terbagi ke dalam dua bagian, yakni obyek formal dan material. Obyek material dari administrasi adalah manusia itu sendiri (atau pelaku dari administrasi itu sendiri, sementara obyek formal dari administrasi adalah perilaku atau tindakan-tindakan manusia dalam melakukan administrasi.

e. Mempunyai sistem

Setiap ilmu dalam dirinya merupakan suatu sistem, artinya merupakan suatu kebulatan dan keutuhan tersendiri dan terpisah dari ilmu lainnya, misalnya psikologi merupakan kebulatan tersendiri yang terpisah dengan antropologi. Begitu pula dengan administrasi. Administrasi memiliki sistem tersendiri dan terpisah dengan ilmu lainnya, dimana

administrasi membahas tentang suatu kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu secara rasional dengan menggunakan prinsip efektivitas dan efisien.

f. Dapat dijadikan teori

Mengapa tidak ada pendidikan administrasi tanya Fayol. Kenyataan bahwa waktu itu belum adanya teori Administrasi, sebab tanpa teori tidak mungkin adanya pengajaran. Sebenarnya tidak sedikit teori-teori dari seseorang yang berpengalaman memimpin suatu bidang-bidang usaha dengan sukses, tetapi usahausaha pengumpulan daripada prinsip-prinsip, peraturan-peraturan, metode-metode, prosedur-prosedur dan sebagainya yang dipergunakan untuk mengecek dari pengalaman-pengalaman umum tersebut belum ada.

### 3. Administrasi Sebagai Seni

Secara etimologi administrasi berasal dari kata bahasa Inggris administration. Dalam Webster's New World Dictionary (1951) administration merupakan bentuk adjective dari kata administer. Adapun kata administer menurut kamus tersebut berasal dari kata lain : ad + ministrate yang artinya adalah to serve dalam bahasa

Indonesia melayani. Kemudian kata administer dalam bahasa Inggris itu diartikan sebagai : *To manage, to conduct, to direct.*

Sementara seni, G. R. Terry (1977) mengatakan, "*Art is personal creative power plus skill in performance*". Seni merupakan kemampuan atau kemahiran seseorang untuk menerapkan knowledge yang dimiliki dalam menjalankan tugas dan fungsi tertentu. Selain itu, istilah "seni" atau arti ini berasal dari bahasa Latin yang berarti skill atau keahlian, kemahiran yang timbul dari dalam untuk mewujudkan sesuatu. Kaitannya dengan administrasi berarti bagaimana menerapkan knowledge (science) dengan menggunakan kemahiran, keterampilan, pengalaman yang dilakukan oleh para administrator/manajer (*top, middle, lower level*) dalam suatu kegiatan kerjasama dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Dengan kata lain administrasi dan manajemen ditinjau dari segi praktisnya.

Administrasi sebagai seni pada hakekatnya timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia. Jelasnya semenjak manusia telah berbudaya, yaitu dengan mengembangkan ciptanya/ akal pikirannya, rasanya/ seninya, karsanya/kehendaknya, dan adanya kerja sama antara 2 orang atau lebih telah merupakan unsur-unsur administrasi dalam kehidupan

bersama atau bermasyarakat. Oleh karena itu, administrasi sebagai suatu seni sesungguhnya bukan merupakan hal yang baru, karena dengan adanya 2 manusia yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, di sana sudah terdapat administrasi, yaitu administrasi dalam praktek.

Herbert A. Simon, misalnya, pernah mengatakan bahwa apabila ada 2 orang yang bekerja-sama untuk menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh satu orang di antara mereka, di sana telah terdapat administrasi. Sejarah telah menunjukkan kepada kita bahwa sejak periode prasejarah dan periode sejarah, manusia telah menjalankan sebagian prinsip-prinsip administrasi yang sekarang kita kenal, dan telah menerapkan dalam bidang pemerintahan, perdagangan, perhubungan, pengangkutan dan sebagainya, misalnya seperti yang dikemukakan oleh Max Webber bahwa Mesir adalah negara tertua yang menjalankan sistem administrasi, khususnya administrasi birokratik.

Demikian juga di Tiongkok kuno, dapat diketahui tentang konstitusi Chow yang dipengaruhi oleh ajaran Confucius dalam "Administrasi Pemerintahan". Dari Yunani (430 SM) dengan susunan kepengurusan Negara yang demokratis, Romawi dengan

“De Officiis dan “De Legibus”nya Marcus Tullius Cicero. Dan di Indonesia terlihat pada zaman Pemerintahan Kerajaan Mataram I, Majapahit dan Sriwijaya, dan salah satu buktinya adalah candi Borobudur, yang terus di kagumi oleh setiap orang. Administrasi sebagai seni pada hakekatnya timbul bersama-sama dengan timbulnya peradaban manusia. Jelasnya semenjak manusia telah berbudaya, yaitu dengan mengembangkan ciptanya/akal pikirannya, rasanya/seninya, karsanya/kehendaknya dan adanya kerja sama antara 2 orang atau lebih telah merupakan unsur-unsur administrasi dalam kehidupan bersama/barmasyarakat.

Oleh karena itu administrasi sebagai suatu seni sesungguhnya bukan merupakan hal yang baru, karena dengan adanya 2 manusia yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, disana sudah terdapat administrasi, yaitu administrasi dalam praktek. Herbert A.Simon, misalnya, pernah mengatakan bahwa apabila ada 2 orang yang bekerjasama untuk menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh satu orang di antara mereka, di sana telah terdapat administrasi.







# BAB II

## ORGANISASI

### A. Konsep Organisasi

Arti kata organisasi secara terminologis organisasi adalah kesatuan (*Entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relative terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Kehidupan manusia sebagai makhluk sosial, sedikit banyak bergantung dan dipengaruhi oleh dinamika organisasi, Sebab sebagian besar kebutuhan hidup manusia dipenuhi melalui organisasi. Pakaian, makanan, kendaraan dan kebutuhan hidup lainnya semuanya merupakan produk atau output organisasi.

Ringkasnya, seseorang masuk atau membentuk suatu organisasi karena dia mengharapkan bahwa keikutsertaannya dalam organisasi akan memberikan timbal balik dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Baik secara emosional, spiritual, intelektual, atau ekonomi.

Inilah salah satu hakikat hidup manusia yang senantiasa hidup dan bergantung dalam organisasi atau berorganisasi. Bukan saja karena manusia tak mampu hidup sendiri kecuali hidup dan berinteraksi dengan manusia lain dalam memenuhi kebutuhannya, tetapi juga manusia menghadapi pembatasan, ketidakmampuan fisik dan psikis, pemilikan materi dan waktu dalam usahanya untuk mencapai tujuan. Pada dasarnya organisasi itu ada karena organisasi mempersatukan sumber-sumber dan potensi orang-orang yang ada pada lingkungannya. Dua orang yang bekerjasama akan lebih mampu menghadapi tantangan dan kesulitan yang dihadapinya dibandingkan dengan satu orang yang melakukannya karena akan menanggung beban yang lebih berat maka akan menjadi ringan bilamana diorganisasi.

Pendekatan yang tertua akan studi tentang organisasi adalah melalui sejarah manusia, organisasi, masyarakat dan lembaga. Dengan demikian, organisasi sejalan dengan sejarah manusia.

Sepanjang masa dari waktu ke waktu orang-orang telah berinteraksi, bekerjasama satu dengan yang lainnya untuk mencapai harapan, tujuan dan keinginan, disamping menjalani hidup dan juga kebertahanan hidup untuk mencapai tujuan dalam kehidupannya. Mulai dari individu, keluarga, tetangga, masyarakat, bangsa dan Negara dari lingkup yang kecil hingga lebih besar dan kompleks. Perjalanan historis telah menunjukkan bahwa orang-orang dahulu (purbakala) mendirikan, tempat tinggal, rumah, Candi, Prisma, Kapal laut, dan mereka menciptakan system kekerabatan, pertanian, pemerintahan, perdagangan, dan perang.

Kiranya untuk membangun itu semua butuh waktu dan peralatan yang tidak mudah yang ketika itu belum ada teknologi perencanaan, computer dan peralatan konstruksi yang serba canggih. Yang perlu kita fahami adalah, ternyata disitu melekat peran orang-orang, pengaturan, ide, gagasan, kerjasama, ada tujuan, dan itulah yang mereka miliki yang pada hakekatnya adalah yang satu, yaitu "Organisasi".

Sejalan dengan perkembangan pemikiran dan perilaku manusia pada umumnya yang terus berkembang hingga abad modern sehingga namanya organisasi menjadi sangat penting dan

terus berberak, tumbuh dan berkembang atau mati sekalipun tergantung dari orang-orang yang terlibat di dalam lingkungan organisasi. Lingkungan organisasi secara umum dapat diartikan sebagai sesuatu yang tidak berhingga (infinite) dan mencakup seluruh elemen yang terdapat diluar organisasi.

Dalam kenyataannya, tidak semua elemen lingkungan yang berpengaruh secara langsung terhadap organisasi dan dimungkinkan hanya dapat dianalisis dari beberapa elemen yang kuat berpotensi untuk mempengaruhi beberapa bagian ataupun suatu organisasi secara keseluruhan. Pada umumnya, lingkungan organisasi yang mempengaruhi organisasi, yaitu: Tenaga kerja, Keuangan, Teknologi, Pasar, Pemerintah, Kebudayaan.

Pada sisi lainnya, pengaruh lingkungan terhadap organisasi akan cenderung dihadapkan pada kompleksitas dan juga stabilitasnya, karena lingkungan akan mengalami perubahan-perubahan yang signifikan berpengaruh terhadap organisasi. Oleh karenanya organisasi dengan lingkungannya perlu dianalisis.

Contoh analisis pada organisasi dan lingkungannya seperti yang digambarkan oleh Robert B. Ducant pada karyanya, yaitu *“Characteristic of Perceived Environments and Perceived Environmental*

“*Uncertainty*” *Administrative Sciences Quarterly* (1972: 331) yang dikutip oleh S.B. Hari Lubis dan Martani Husaeni (1987: 26) pada Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia, digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1 Kerangka Ketidakpastian Lingkungan

Sumber: Robert B. Ducant: “*Characteristic of Perceived Environments and Perceived Environmental Uncertainty*” *Administrative Sciences Quarterly* (1972:331)

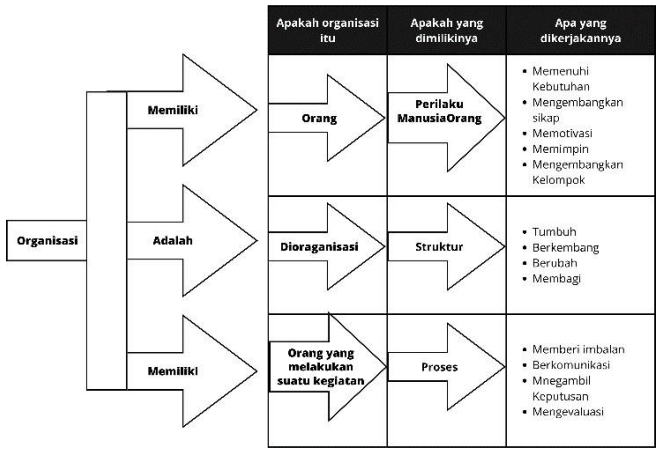
Gambar lingkungan organisasi diatas yang kompleks dan stabil mengakibatkan ketidakpastian lingkungan yang agak lebih

besar dari segmen sebelumnya, terdapat lebih banyak elemen lingkungan yang perlu diperhatikan dan dianalisis agar organisasi berfungsi dengan efektif. Ketidakpastian yang dihadapi walaupun jumlahnya banyak, elemen-elemen lingkungan tersebut tidak atau jarang mengalami perubahan. Lingkungan yang tidak stabil menunjukkan tingkat ketidakpastian yang lebih tinggi. Elemen-elemen lingkungan tersebut lebih berpengaruh terhadap besarnya ketidakpastian jika dibandingkan dengan pengaruh jumlah elemen lingkungan suatu organisasi. Segmen ini memiliki ketidakpastian yang lebih tinggi dari segmen lingkungan sebelumnya.

Lingkungan yang kompleks dan tidak stabil merupakan segmen lingkungan dengan tingkat ketidakpastian yang paling tinggi. Kenyataan ini telah memberikan pemahaman bahwa lingkungan organisasi cenderung berubah dan memungkinkan untuk menimbulkan ketidakpastian yang tinggi bagi organisasi.

Gibson, Ivancevic dan Donnely (1987:4) menguraikan tentang tiga ciri umum yang terdapat dalam semua organisasi: Prilaku, Struktur dan Proses. Ini dikembangkan dari konsep mengenai

organisasi yang di tulis oleh Geoffrey Hutton dalam karyaana “Thinking about Organizations”, sebagai berikut;



Gambar 2 Kerangka Kerja Studi Organisasi

Sumber: Gibson, Ivancevic dan Donnely (1987:4) Geoffrey Hutton, “Thinking about Organizations” (London Tvistock Publication, 1972).

Jalan pikiran berdasarkan gambar tersebut di atas adalah sebagai berikut: orang-orang membawa serta pengaruh tertentu atas **perilaku** (misalnya, kebutuhan, kepribadian, sikap) sewaktu mereka menjadi anggota **struktur** organisasi; dan dalam struktur organisasi ini mereka berperan serta dalam **proses** komunikasi,

pengambilan keputusan, pemberian ganjaran, mengadakan evaluasi dan sosialisasi.

Oranglah yang membuat organisasi berjalan, dan orang juga yang berusaha mempengaruhi orang lain dalam organisasi, yang akhirnya menghasilkan karya keorganisasian yang efektif. Karena itu satu hal adalah hal pasti, pengetahuan tentang perilaku keorganisasian memerlukan pemahaman tentang orang dan organisasi dengan sesuatu cara. Dengan demikian, untuk mendalami organisasi secara terintegrasi dimulai dari orang karena disini letak awal perilaku yang mewarnai pola organisasi pada umumnya baik pada struktur maupun pada proses dalam organisasi.

Organisasi pada dasarnya memiliki karakteristik tertentu, di mana individu yang menjadi anggotanya memiliki standar yang berbeda-beda baik besarannya, strukturnya, kompleksitasnya, maupun tujuan. Sebagai wadah, organisasi relatif bersifat statis, namun demikian jika organisasi dikatakan sebagai suatu rangkaian aktivitas, maka organisasi merupakan suatu proses sehingga dengan demikian ia lebih bersifat dinamis.

Dalam kaitan itu, Barnard dalam Sutarto (1981:21) mengemukakan mengenai organisasi sebagai berikut *“Organization is a system of cooperative activities of two or more persons something intangible and impersonal, largely a matter of relationships”* (Organisasi adalah suatu sistem tentang aktivitas-aktivitas kerjasama dari dua orang atau lebih sesuatu yang tak berwujud dan tak bersifat pribadi, sebagian besar mengenai hubungan-hubungan).

Jelaslah, bahwa yang mewadahi dari orang-orang yang memiliki tujuan, tingkat pemahaman dan pengertian adalah “organisasi”, oleh karena itu organisasi harus digerakkan berdasarkan tingkat kemampuan masing-masing dari para anggota atau para pegawai bahkan pimpinan sekalipun.

Melihat definisi tersebut di atas, bahwa organisasi pada kenyataannya dapat dilihat dari dua sudut pandang yang berbeda yaitu: pertama, organisasi sebagai suatu wadah tempat dimana segala bentuk kegiatan keadministrasian diselenggarakan; kedua, organisasi sebagai suatu rangkaian hirarki diantara individu-individu yang ada dalam organisasi yang menyatu dan di ikat oleh suatu ikatan formal. Dengan kata lain, organisasi adalah wadah dan proses interaksi antara orang-orang dalam organisasi, interaksi

tersebut terjadi antara atasan dan bawahan, sesama atasan dan sesama bawahan.

Para pakar ilmu organisasi cenderung lebih menyoroti faktor manusia dalam organisasi karena maju mundurnya suatu organisasi sangat bergantung pada sifat, kemampuan, dan hubungan kerja yang menjiwai tata kehidupan dalam organisasi itu sendiri. Sehingga untuk memahami hakikat organisasi, perlu pula memahami prinsip-prinsip dan peranan manusia dalam organisasi. Pentingnya organisasi sebagai alat administrasi dan manajemen dapat dilihat bahwa bergerak tidaknya organisasi ke arah pencapaian tujuan sangat tergantung pada kemampuan individu dalam organisasi dalam menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditentukan.

Organisasi adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan, karenanya organisasi terdiri dari unsur-unsur manusia yang selalu aktif bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan kata lain organisasi dapat diberi definisi sebagai berikut, Sugandha (1996:10) mengatakan bahwa "Organisasi adalah kelompok orang yang terikat oleh suatu formalitas tertentu sehingga masing-masing mereka memiliki kedudukan, tugas dan wewenang tertentu untuk melakukan

interaksi melalui cara-cara tertentu dalam usahanya mencapai tujuan atau tujuan-tujuan tertentu dengan menggunakan sumber-sumber yang ada secara efisien”.

Pendapat di atas di terangi bahwa unsur manusia merupakan unsur sangat penting dalam suatu organisasi dalam rangka mencapai tujuan, jika manusia itu di dalam organisasi bertindak sebagai pembangunan bukan sebaliknya sebagai perusak bagi organisasi. Organisasi selain dipandang sebagai wadah kegiatan orang juga dipandang sebagai proses, yaitu menyoroti interaksi diantara orang-orang yang menjadi anggota organisasi. Untuk memahami hakiki organisasi, Parsons, dalam Etzioni terjemahan Suryatim, (1982:3) mengatakan bahwa organisasi adalah: “ Unit sosial (atau pengelompokan manusia) yang sengaja dibentuk dan dibentuk kembali dengan penuh pertimbangan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu ”.

Keberhasilan suatu organisasi ditentukan oleh kualitas sumber-sumber daya organisasi sangat menunjang dalam keefektipan pencapaian tujuan organisasi. Gibson dalam Silalahi (1989: 121) memberikan batasan yang jelas tentang

organisasi yaitu sebagai berikut “Organisasi merupakan alat untuk mencapai tujuan, karena organisasi itu mengejar tujuan dan sasaran yang dapat dicapai secara lebih efisien dan lebih efektif dengan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama”.

Organisasi pada dasarnya memiliki karakteristik tertentu, di mana individu yang menjadi anggotanya memiliki standar yang berbeda-beda baik besarannya, strukturnya, kompleksitasnya, maupun tujuan. Sebagai wadah, organisasi relatif bersifat statis, namun demikian jika organisasi dikatakan sebagai suatu rangkaian hirarki maka organisasi merupakan suatu proses sehingga dengan demikian ia lebih bersifat dinamis. Dalam kaitan itu Siagian (1989 : 7) memberikan definisi mengenai organisasi secara lebih gamblang “Setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut bawahan”.

Barnard dalam Sutarto (1981:21) mengemukakan mengenai organisasi sebagai berikut: *“Organization is a system of cooperative activities of two or more persons something intangible and impersonal, largely a matter of relationships”* (Organisasi adalah suatu 39ebagi tentang aktivitas-aktivitas 39ebagian39 dari dua orang atau lebih sesuatu yang tak berwujud dan tak bersifat pribadi, 39ebagian besar mengenai hubungan-hubungan).

Mooney dalam Sutarto (1981:22) mendefinisikan organisasi sebagai berikut: *“Organization is the form of every human assosiation for the attainment of common purpose”* (Organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk pencapaian tujuan bersama).

Jelaslah, bahwa yang mewadahi dari orang-orang yang memiliki tujuan, tingkat pemahaman dan pengertian adalah “organisasi”, oleh karena itu organisasi harus digerakkan berdasarkan tingkat kemampuan masing-masing dari para anggota atau para pegawai bahkan oleh pimpinan. Carrel (1997) dalam Moeljono (2005:21), menyatakan, bahwa “setiap organisasi memiliki budaya sendiri yang sifatnya spesifik, karena kenyataan bahwa setiap organisasi memiliki kepribadian yang khas”. Pemikiran ini memberikan makna bahwa hakikatnya budaya

organisasi merupakan ke khasan atau ciri khas ciri khas suatu organisasi yang membedakan organisasi yang satu dengan yang lainnya.

Asumsi tersebut dapat dipastikan dilihat pada organisasi melalui perilaku, struktur maupun proses dari dinamika aktivitas organisasi seperti kebiasaan-kebiasaan yang dilakukan ataupun symbol-simbol yang digunakan dalam upaya mensinergikan visi misi tujuan organisasi.

## **B. Konsep Terbentuknya Organisasi**

Proses terbentuknya budaya dalam organisasi yakni munculnya gagasan-gagasan atau jalan keluar yang kemudian tertanam dalam suatu budaya dalam organisasi bisa bermula dari mana pun, dari perorangan atau kelompok, dari tingkat bawah atau puncak. Taliziduhu Ndraha (1997) menginventarisir sumber-sumber pembentuk budaya organisasi, diantaranya:

1. Pendiri organisasi;
2. Pemilik organisasi;
3. Sumber daya manusia asing;
4. Luar organisasi;
5. Orang yang berkepentingan dengan organisasi (stake holder); dan

## 6. Masyarakat.

Selanjutnya dikemukakan pula bahwa proses budaya dapat terjadi dengan cara: (1) kontak budaya; (2) benturan budaya; dan (3) penggalian budaya. Pembentukan budaya tidak dapat dilakukan dalam waktu yang sekejap, namun memerlukan waktu dan bahkan biaya yang tidak sedikit untuk dapat menerima nilai-nilai baru dalam organisasi. Setelah mapan, budaya organisasi sering mengabadikan dirinya dalam sejumlah hal.

Calon anggota kelompok mungkin akan disaring berdasarkan kesesuaian nilai dan perilakunya dengan budaya organisasi. Kepada anggota organisasi yang baru terpilih bisa diajarkan gaya kelompok secara eksplisit. Kisah-kisah atau legenda-legenda historis bisa diceritakan terus menerus untuk mengingatkan setiap orang tentang nilai-nilai kelompok dan apa yang dimaksudkan dengannya.

Para manajer bisa secara eksplisit berusaha bertindak sesuai dengan contoh budaya dan gagasan budaya tersebut. Begitu juga, anggota senior bisa mengkomunikasikan nilai-nilai pokok mereka secara terus menerus dalam percakapan sehari-hari atau melalui ritual dan perayaan-perayaan khusus.

Orang-orang yang berhasil mencapai gagasan-gagasan yang tertanam dalam budaya ini dapat terkenal dan dijadikan pahlawan. Proses alamiah dalam identifikasi diri dapat mendorong anggota muda untuk mengambil alih nilai dan gaya mentor mereka. Barangkali yang paling mendasar, orang yang mengikuti norma-norma budaya akan diberi imbalan (*reward*) sedangkan yang tidak, akan mendapat sanksi (*punishment*). Imbalan (*reward*) bisa berupa materi atau pun promosi jabatan dalam organisasi tertentu sedangkan untuk sanksi (*punishment*) tidak hanya diberikan berdasar pada aturan organisasi yang ada semata, namun juga bisa berbentuk sanksi sosial. Dalam arti, anggota tersebut menjadi isolated di lingkungan organisasinya.

Jika dalam suatu organisasi memiliki budaya yang cocok, maka manajemennya lebih berfokus pada upaya pemeliharaan nilai-nilai yang ada dan perubahan tidak perlu dilakukan. Namun jika terjadi kesalahan dalam memberikan asumsi dasar yang berdampak terhadap rendahnya kualitas kinerja, maka perubahan budaya mungkin diperlukan. Karena budaya ini telah berevolusi selama bertahun-tahun melalui sejumlah proses belajar yang telah berakar, maka mungkin saja sulit untuk diubah. Kebiasaan lama akan sulit

dihilangkan. Walaupun demikian, diperlukan pendekatan terhadap manajemen budaya organisasi.

Memang benar bahwa organisasi tidak pernah statik dan tidak pula bergerak pada kondisi kekosongan. Tuntutan mewujudkan perubahan dapat timbul dari dua sumber, yaitu dari dalam organisasi sendiri dan dari lingkungannya (Siagian, 1995:1). Keadaan itu menunjukkan bahwa setiap organisasi harus selalu peka terhadap aspirasi, keinginan, tuntutan dan kebutuhan berbagai kelompok dengan siapa organisasi berinteraksi. Berbagai kelompok itu dikenal dengan istilah pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*), yaitu para pemimpin (manajer), para karyawan, para pemegang saham, pemasok, pelanggan, serikat pekerja, dan pemerintah.

Para pemimpin sebagai salah satu pihak yang berkepentingan berada pada garis terdepan dalam mewujudkan perubahan karena dituntut dan diberi tanggung jawab oleh berbagai pihak yang berkepentingan lainnya untuk mampu menjalankan roda organisasi sedemikian rupa.

Keberhasilan para pemimpin menanggapi perubahan yang terjadi memerlukan gaya kepemimpinan yang sesuai dengan

tuntutan perubahan tersebut. Dalam hal ini, faktor budaya organisasi (*culture organization*) menjadi penting artinya bagi seorang pemimpin. Budaya organisasi merupakan salah satu faktor penting yang sangat menentukan terhadap berhasil tidaknya organisasi tersebut. Untuk itu, peranan pemimpin dalam upaya membentuk dan membangun budaya organisasi yang kondusif bagi pencapaian tujuan organisasi sangatlah menentukan. Peran pemimpin menjadi penting dalam proses pemberdayaan (*empowerment*) karyawan.

Pranarka dan Moelijarto (1996:56), maka dituntut kesiapan dan kerelaan pemimpin untuk memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada karyawan agar mereka menjadi lebih berdaya. Keadaan tersebut sangat ditentukan oleh budaya organisasi yang ada dalam organisasi tersebut.

Karakteristik yang menggambarkan suatu budaya organisasi adalah: - otonomi individu: persetujuan akan tanggung jawab, kebebasan, dan kesempatan untuk berinisiatif bagi anggota organisasi; - struktur: persetujuan akan aturan, perubahan peraturan, kuantitas penggunaan langsung supervisi untuk mengontrol perilaku anggota; - pemberian insentif: persetujuan dalam pemberian insentif (misalnya kenaikan gaji, promosi)

didasarkan atas prestasi anggota; - perilaku yang merugikan: persetujuan untuk anggota didorong untuk agresif, inovatif dan pencarian yang penuh resiko. Kombinasi dari setiap karakteristik tersebut merupakan gambaran dari budaya organisasi yang dibentuk oleh organisasi tersebut.

Budaya organisasi tidak begitu saja membentuk dan berwujud, tetapi melalui tahapan pembentukan. Menurut Ndraha (2005:24) “pembentukan budaya organisasi terjadi melalui 2 (dua) pola, yaitu pola pelakonan (*prescriptive*) dan pola peragaan (*learning process*)”. Pola pelakonan adalah pembentukan atau terbentuknya budaya organisasi melalui pola penurutan, peniruan, penganutan, dan penataan suatu scenario (tradisi, perintah) dari atas atau dari lur pelaku budaya yang bersangkutan.

Pembentukan budaya melalui pola peragaan (*learning process*) pola ini bermula dari dalam diri pelaku budaya, dari suatu kebenaran, anggapan dasar atau kepercayaan dasar yang di pegang teguh sebagai pendirian, dan diaktualisasikan menjadi kenyataan (meraga) melalui sikap dan perilaku.

Budaya yang terbentuk kemudian oleh pelaku budaya meaktualisasikannya ke dalam dan keluar menurut dua cara

aktualisasi. Ndraha, (2005: 25), dalam kaitan ini menyatakan aktualisasi budaya berlangsung dengan cara *covert* dan *overt*. Aktualisasi dengan budaya dengan cara *covert* adalah aktualisasi yang berbeda antar aktualisasi ke dalam aktualisasi keluar.

Sedangkan aktualisasi budaya yang berlangsung dengan cara *overt* adalah aktualisasi budaya yang tidak menunjukkan perbedaan antara aktualisasi ke dalam dengan aktualisasi ke luar perbedaan budaya organisasi merupakan sumber budaya organisasi. Kepemimpinan para pejabat organisasi berperan besar sebagai sumber budaya dan perubahan organisasi disamping pendiri organisasi dengan visi misi dan tujuan yang dibangun dengan pengalaman sepanjang aktivitas organisasi yang didalamnya terjadi interaksi antara pimpinan karyawan atau interaksi antara karyawan atau pegawai dan interaksi dengan organisasi.

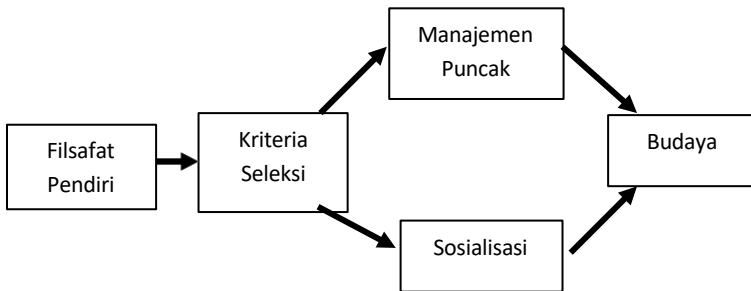
Keberhasilan organisasi pembelajara sangat dipengaruhi oleh kekuatan penggeraknya (hughes,ginnet & Gordon, 2002 : 109). Dalam kaitan ini, Brown (1998 : 231) mengatakan, bahwa isi dan suatu budaya organisasi berasal dari tiga sumber budaya oerorganisasi yaitu:

1. Pendiri organisasi. Pendiri tersebut sering memiliki kepribadian yang dinamis, nilai yang kuat dan visi yang jelas tentang bagaimana organisasi seharusnya. Pendiri mempunyai peran kunci dalam menarik karyawan. Sikap dan nilai mereka diterima oleh karyawan dalam organisasi dan tetap di pertahankan sepanjang pendiri berada dalam organisasi
2. Pengalaman organisasi menghadapi lingkungan eksternal. Penghargaan organisasi terhadap tindakan tertentu, kebijakan, produknya, mengarah pada pengembangan berbagai sikap dan nilai.
3. Karyawan, hubungan kerja mereka. Karyawan membawa harapan, nilai, sikap mereka dalam organisasi. Hubungan kerja mencerminkan aktivitas utama organisasi yang membentuk sikap dan nilai. Jadi budaya organisasi sering dibentuk oleh pengaruh orang-orang yang mendirikan organisasi tersebut, oleh lingkungan eksternal dimana organisasi beroperasi, dan oleh karyawan serta hakekatnya dari organisasi tersebut.

Wirawan (2007:71) mengatakan bahwa umumnya budaya organisasi dibawa atau diciptakan oleh pendiri atau lapisan masyarakat yang paling atas (*top management*) yang mendirikan

atau merintis organisasi tersebut. Strategi yang diciptakan oleh orang-orang tersebut, lalu digunakan sebagai petunjuk dan pedoman bawahan mereka dalam melaksanakan tugas. Bila implementasi tersebut berhasil, maka filosofi atau visi yang diyakini akan berkembang menjadi budaya organisasi.

Pendirian dan para pemimpin yang sukses membantu budaya atas *shared vision* dan asumsi yang dipandu dan dibatasi oleh kepercayaan personal para pendiri. Proses terbentuknya budaya organisasi dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 3 Proses Terbentuknya Budaya Organisasi

Sumber: Robbins (1999)

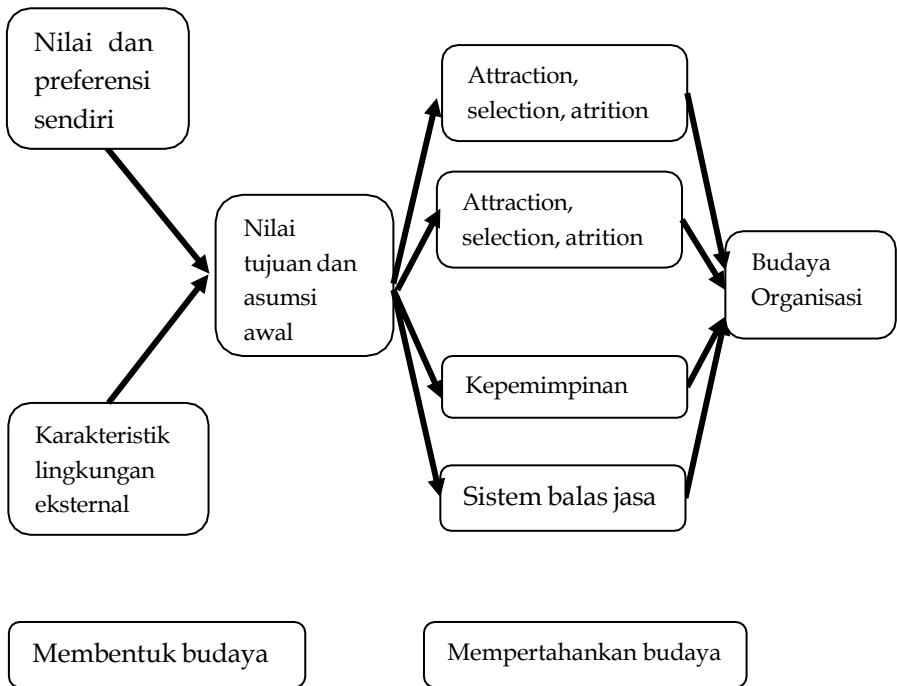
Filsafat pendiri organisasi mempunyai visi dan misi serta strateginya, sehingga pendiri organisasi mempunyai pengaruh kuat bagi terbentuknya budaya awal organisasi. Para pendiri atau

founders sering menciptakan budaya organisasi yang berasal dari pertimbangan sebelumnya tentang nilai-nilai yang akan dicapai organisasi, tidak dibatasi kebiasaan ideology pendahuluannya, oleh karena dilakukan seleksi sumsi, presepsi, dan nilai yang diusung oleh organisasi dalam hal ini corporate atau manajemen puncak. Seleksi yang dilakukan oleh ini bertujuan untuk menentukan criteria yang sesuai. Selanjutnya dilakukan sosialisasi agar dipahami, dimengerti dan dapat dilakukan oleh anggota organisasi. Seperangkat nilai dan perilaku inilah yang kemudian akan muncul menjadi karakteristik budaya organisasi.

Dengan demikian pembentukan budaya organisasi bermula dari tradisi organisasi yang merupakan aktualisasi dari sejarah, tujuan pementukan organisasi, strategi pencapaian tujuan organisasi yang oleh pimpinan organisasi yang mengelola dengan filsafat dan visi yang dimilikinya disosialisasikan dan selanjutnya terinternalisasi bkepada anggota organisasi melalui pola pelakonan dan pola peragaan yang diaktualisasikan melalui berbagai wujud atau bentuk budaya organisasi.

Proses terbentuknya budaya dalam organisasi terbentuk para pendiri dan karakteristik lingkungan internal dan eksternal organisasi. Setelah budaya organisai terbentuk, selanjutnya perlu

dipertahankan bahkan perlu dikembangkan sejalan dengan perubahan-perubahan situasi dan kondisi lingkungan organisasi. Carpenter, Bauer, Erdogan (1969) dalam Riani (2014: 14) menggambarkan proses terbentuknya dan mempertahankan budaya organisasi, sebagai berikut:



Gambar 4 Proses Terbentuknya Dan Mempertahankan Budaya

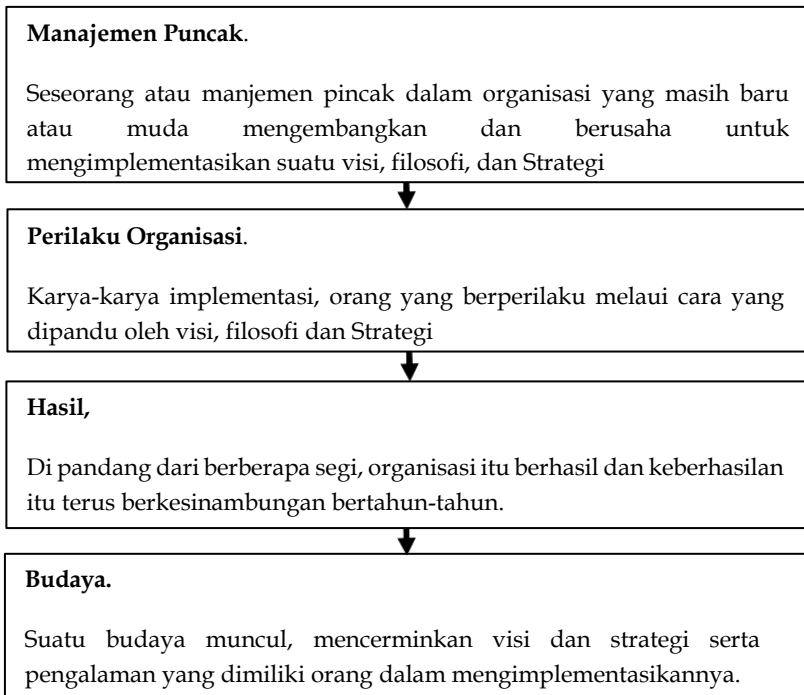
Sumber: Carpenter, Bauer, Erdogan (1969) Riani (2014:14)

Terbentuknya Budaya dalam organisasi harus sejalan dengan penataan dalam rangka memperbaiki nilai-nilai budaya yang sudah ada lebih awal dalam organisasi yang turut mempengaruhi. Pada intinya organisasi harus dilindungi sebagaimana suatu organisme dalam mempertahankan dan melindungi diri dari pengaruh lingkungannya.

Munculnya gagasan-gagasan atau jalan keluar yang kemudian tertanam dalam suatu budaya dalam organisasi bisa bermula dari mana pun, dari perorangan atau kelompok, dari tingkat bawah atau puncak. Taliziduhu Ndraha (1997) menginventarisir sumber-sumber pembentuk budaya organisasi, diantaranya : (1) pendiri organisasi; (2) pemilik organisasi; (3) Sumber daya manusia asing; (4) luar organisasi; (4) orang yang berkepentingan dengan organisasi (stake holder); dan (6) masyarakat.

Selanjutnya dikemukakan pula bahwa proses budaya dapat terjadi dengan cara: (1) kontak budaya; (2) benturan budaya; dan (3) penggalan budaya. Pembentukan budaya tidak dapat dilakukan dalam waktu yang sekejap, namun memerlukan waktu dan bahkan biaya yang tidak sedikit untuk dapat menerima nilai-

nilai baru dalam organisasi. Lebih jelasnya, proses pembentukan budaya ini dapat diketahui dalam gambar berikut ini;



Gambar 5 Pola Umum Munculnya Budaya organisasi

Sumber : John P. Kotter. & James L. Heskett, terjemahan Benyamin Molan (1998:9).

Pola Umum Munculnya Budaya Organisasi (sumber : John P. Kotter. & James L. Heskett, 1998. *Corporate Culture and Performance*. (terjemahan Benyamin Molan). Jakarta: PT Prehalindo, h.9)

Manajemen Puncak Seorang atau para manajer puncak dalam organisasi yang masih baru atau muda mengembangkan dan berusaha untuk mengimplementasikan suatu visi, filosofi dan atau strategi Perilaku Organisasi.

### **C. Transformasi Budaya Dalam Organisasi**

Kata transformasi berasal dari kata dalam bahasa Inggris *transform*, yang berarti mengendalikan suatu bentuk dari satu bentuk ke bentuk yang lain. Jadi transformasi sosial budaya berarti membicarakan tentang proses perubahan struktur, sistem sosial, dan budaya. Transformasi di suatu pihak dapat mengandung arti proses perubahan atau pembaharuan struktur sosial, sedang di pihak lain mengandung makna proses perubahan nilai. Kajian mengenai budaya organisasi secara umum dimulai dari substansi konsep teori dan pemikiran budaya, organisasi, budaya organisasi dengan berbagi relevansinya dalam kajian ilmiah berkaitan erat dengan kajian transformasi budaya.

Manusia, masyarakat dan kebudayaannya terus-menerus mengalami perubahan. Kebiasaannya, aturan-aturan kesusilaannya, hukumnya, lembaga- lembaganya terus berubah. Hal tersebut tersirat bahwa transformasi sosial bahwa transformasi dalam ensiklopedi umum merupakan

istilah ilmu eksakta yang kemudian diintrodusir ke dalam ilmu sosial dan humaniora, yang memiliki maksud perubahan bentuk dan secara lebih rinci memiliki arti perubahan fisik maupun nonfisik (bentuk, rupa, sifat, dan sebagainya). Transformasi merupakan tahapan, atau titik balik yang cepat bagi sebuah makna perubahan. Munculnya konsep transformasi tidak lepas dengan tokoh Karl Max dan Max Weber. Bagi Marx, transformasi masyarakat dibayangkan melalui proses dialektika transformasi kontinyu dengan hadirnya pertentangan kelas yang memperebutkan penguasaan berbagai alat reproduksi dan saat mencapai puncak dialektika akan tercipta “masyarakat yang tak berkelas”.

Gagasan ini bersumber dari filsafat dialektikanya Hegel yang mengajarkan tentang siklus tesis dan antitesis. Sementara bagi Weber, bayangan transformasi itu tidaklah lewat suatu proses dialektika linear sebagaimana pikiran Marx, namun proses transformasi dan perubahan itu melalui proses evolusioner yang mana berbagai unsurnya saling

berpengaruh atau saling mempengaruhi dalam sebuah tipe ideal masyarakat.

Dari pemaparan tersebut, sebenarnya pengertian transformasi itu dikenakan pada sejumlah objek sehingga sebagai konsep, sering merupakan sebuah dikusi yang panjang. Dari rintisan para pemikir besar itulah, lahirlah berbagai pendukung dan pemrotes. Namun, transformasi itu mengabsahkan pendapat masing-masing pendukung atau pemrotes dalam konteks teori-teori besar yang memiliki ideologi. Artinya, transformasi merupakan proses perubahan, termasuk perubahan social yang didalmnya sekaligus menyentuh perubahan budaya, organisasi, birokrasi, perilaku organisasi, perilaku manusia yang secara keseluruhan pada hakikatnya merupakan proses perubahan yang dibutuhkan.

Transformasi budaya menurut Ary Ginanjar adalah seluruh proses perubahan yang diperlukan perusahaan untuk memposisikan diri agar lebih baik dalam menyikapi dan menjawab tantangan-tantangan bisnis baru, lingkungan usaha yang berubah secara cepat, maupun keinginan-keinginan baru yang muncul dari dalam. Dalam kaitan ini,

Kuntowijoyo (1994:337) menyatakan ciri-ciri transformasi, sebagai berikut.

Ciri transformasi dari teori- teori sosial budaya misalnya dapat ditemukan dalam teori Marx yang tampak sekali berpretensi bukan hanya untuk menafsirkan realitas empiris tapi sekaligus juga untuk mengubahnya. Mungkin kita dapat mengatakan bahwa bahkan hampir semua teori sosial dewasa ini, kecuali yang hanya berkepentingan untuk eksplanasi antropologis, semuanya bersifat transformatif.

Hal ini karena teori- teori tersebut dikehendaki atau tidak senantiasa mengidap keinginan untuk terjadinya perubahan, yaitu dalam rangka paradigmanya sendiri. (bentuk, sifat, fungsi, dsb): *Asia Tenggara diliputi suasana transisi dan - akibat kemenangan mereka; terjemahan puisi yg baik kerap kali menuntut - secara besar-besaran; 2 Ling perubahan struktur gramatikal menjadi struktur gramatikal lain dng menambah, mengurangi, atau menata kembali unsur-unsurnya;*

Mentransformasikan *v* 1 mengubah rupa (bentuk, sifat, fungsi, dsb); mengalihkan: *Pemerintah berhasil ~ benteng*

itu menjadi objek pariwisata; 2 Ling mengubah struktur dasar menjadi struktur lahir dng menerapkan kaidah transformasi. Kata tranformasi diuraikan oleh Turmudzi (2002:50), yakni makna perubahan rupa (bentuk, sifat) sedangkan buday mengandung makna (1) pikiran; akal budi; hasil; (2) adat istiadat; sesuatu mengenai kebudayaan yang sudah berkembang (beradab maju).Transformasi meliputi perubahan dalam hal strategi, struktur, dan manajemen meliputi: visi, misi, dan nilai perusahaan. Selama ini perhatian para pemimpin lebih banyak terfokus pada transformasi sistem atau lebuah dikenal business transformation. Akan tetapi terbukti banyak mengalami kegagalan.

Di dalam buku "*Execution*", Ram Charan menyatakan hasil penelitian dunia membuktikan 70 persen program transformasi menemui kegagalan karena hanya fokus pada strategi, struktur, sistem, dan program tapi lemah dalam hal eksekusi dan implementasi.

Diuraikan oleh Koentjaraningrat (2009:144), yaitu Arti Kata Budaya Secara Etimologis. Menurut kamus Bahasa Indonesia, kata budaya berasal dari bahasa Sanssekerta *Bodhya* yang berarti akal

budi, sinonimnya adalah kultur yang berasal dari bahasa Inggris *Culture* atau *Cultuur* dalam Bahasa Belanda. Kata *Culture* sendiri berasal dari bahasa Latin *Colere* (dengan akar kata “*Calo*” yang berarti mengerjakan tanah, mengolah tanah atau memelihara ladang dan memelihara hewan ternak. Arti kata budaya secara terminologis, Budaya adalah suatu hasil dari budi dan atau daya, cipta, karya, karsa, pikiran dan adat istiadat manusia yang secara sadar maupun tidak, dapat diterima sebagai suatu perilaku yang beradab.

Dalam hal ini, yang dimaksud dengan *transformasi budaya* organisasi adalah pola pikir, pola tindak dan perilaku organisasi beserta sumber daya manusia dalam melakukan kegiatan bisnisnya. Transformasi budaya organisasi atau perusahaan terdiri dari: keyakinan atau *belief*, nilai atau *values* yang akan akan memunculkan *behaviour* dan karakter. Penelitian yang dilakukan Pfeffer (1995) menunjukkan bahwa pertumbuhan dan *financial return* dapat mencapai ratusan persen, tatkala sebuah perusahaan mengelola budayanya dengan baik, terkendali, dan terukur.

Menurut Henry dalam Turmudzi (2002:55) tranformasi budaya memiliki fungsi;

1. Meningkatkan tingkat kemandirian suatu generasi yang tidak didapatkannya hanya sebatas sosialisasi rumah tangga,
2. Memperkuat rasa identitas dalam masyarakat sehingga timbul rasa
3. Membentuk orientasi universal untuk dapat memperhatikan hal-hal diluar masyarakat dan kebudayaannya sendiri

Dengan demikian menurut Turmudzi (2002:55) bahwa “Tranformasi budaya hanya dimungkinkan melalui Learning Teaching Cultutre sehingga membentuk identitas etnik yang universal dan wawasan holistic selain orientasi budayanya juga diluar masyarakat dan budayanya”. Habraken (1976) yang dikutip oleh Pakilaran (2006) menguraikan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya transformasi yaitu sebagai berikut:

1. Kebutuhan identitas diri (*identification*) pada dasarnya orang ingin dikenal dan ingin memperkenalkan diri terhadap lingkungan.
2. Perubahan gaya hidup (*Life Style*) perubahan struktur dalam masyarakat, pengaruh kontak dengan budaya lain dan munculnya penemuan-penemuan baru mengenai manusia dan lingkungannya.
3. Pengaruh teknologi baru timbulnya perasaan ikut mode, dimana bagian yang masih dapat dipakai secara teknis (belum mencapai umur teknis dipaksa untuk diganti demi mengikuti mode. Dalam hal transformasi etos kerja tentu akan dipengaruhi oleh faktor lain eksternal dan internal.

Tranformasi budaya dalam organisasi sesungguhnya merupakan perubahan-perubahan, termasuk karakter aparatur, sistem: kesatuan visi, kesatuan misi, kesatuan nilai, serta meaning atau makna. Visi yaitu tujuan yang ingin dicapai, misi adalah apa yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut, sedangkan nilai adalah pedoman perilaku

yang penting dilakukan aparatur. Jika visi, misi, nilai, dan makna tertanam di hati seluruh aparatur sehingga menjadi *belief system* atau sistem keyakinan yang berujung pada *behaviour* atau perilaku, maka organisasi akan memiliki budaya yang kuat.

Dengan demikian, organisasi beserta birokrasinya akan siap menghadapi terjangan krisis dan siap melakukan lompatan kemajuan perkembangan yang lebih besar. Berkaitan dengan hal tersebut, Kuntowijoyo dalam Yunus (2013:67) menguraikan tentang transformasi, yakni “transformasi adalah konsep ilmiah atau alat analisis untuk memahami dunia. Karena dengan memahami perubahan setidaknya dua kondisi/keadaan yang dapat diketahui yakni keadaan pra perubahan dan keadaan pasca perubahan”.

Transformasi merupakan usaha yang dilakukan untuk melestarikan budaya agar budaya lokal tetap bertahan dan dapat dinikmati oleh generasi berikutnya agar mereka memiliki karakter yang tangguh sesuai dengan karakter. Transformasi nilai menurut Hoffman dalam Yunus (2013:67), yaitu proses internalisasi sebagai transisi dari orientasi

eksternal ke orientasi internal dalam perkembangan nilai dan moral, internalisasi yang awalnya eksternal 72 ISSN 1412-565 X atau berdasarkan norma dan nilai budaya masyarakat berarti telah terjadi pergeseran dari orientasi eksternal menuju orientasi diri sendiri dalam memotivasi tindakan seseorang.

Bambang Tri Cahyono dalam Akhmad Sudrajat (2007:5) dengan mengutip pemikiran Alan Kennedy dalam bukunya *Corporate Culture* mengemukakan bahwa terdapat lima alasan untuk membenarkan perubahan budaya secara besar-besaran :

- 1) Jika organisasi memiliki nilai-nilai yang kuat namun tidak cocok dengan lingkungan yang berubah;
  - 2) Jika organisasi sangat bersaing dan bergerak dengan kecepatan kilat;
  - 3) Jika organisasi berukuran sedang-sedang saja atau lebih buruk lagi;
  - 4) Jika organisasi mulai memasuki peringkat yang sangat besar; dan
  - 5) Jika organisasi kecil tetapi berkembang pesat.
- Selanjutnya Kennedy mengemukakan bahwa jika tidak

ada satu pun alasan yang cocok dengan di atas, jangan lakukan perubahan.

Hal tersebut dapat dimaknai, bahwa analisisnya terhadap sepuluh kasus usaha mengubah budaya menunjukkan bahwa hal ini akan memakan biaya antara 5 sampai 10 persen dari yang telah dihabiskan untuk mengubah perilaku orang. Meskipun demikian mungkin hanya akan didapatkan setengah perbaikan dari yang diinginkan dengan mengingatkan bahwa hal itu akan memakan biaya lebih banyak lagi dalam bentuk waktu, usaha dan uang.

Peter Bijur (2001:10) dalam Sofian Effendi menganggap syarat yang paling utama untuk menjamin keberhasilan upaya perubahan budaya organisasi adalah kepemimpinan yang kuat (*strong leadership*) baik dalam kemampuan memimpin mau pun dalam ketajaman visinya. Dalam hal mengubah budaya maka pimpinan harus mampu mengubah dirinya terlebih dahulu. Pimpinan organisasi harus mau menerima tanggung jawab dalam rangka perubahan budaya.

Perubahan budaya tidak mungkin dilakukan dalam sekejap waktu tetapi terjadi secara bertahap dan memerlukan waktu. Pemimpin jangan membuat suatu kesalahan dalam tahapan pelaksanaan program budaya kerja, karena bila hal tersebut terjadi

maka dapat melemahkan semangat dan menurunkan kepercayaan bawahan terhadap pimpinan. Dalam budaya organisasi dan kinerja, menurut Susanto, dalam bukunya Budaya Perusahaan, untuk menjadikan budaya suatu perusahaan kuat, ditentukan oleh 2 faktor utama yaitu :

- 1) Penyebaran nilai-nilai budaya ; Tujuan dilakukannya penyebaran nilai-nilai budaya tersebut yaitu dengan maksud agar seluruh sumber daya yang terdapat dalam perusahaan itu mengetahui secara jelas tentang nilai-nilai yang terdapat didalam budaya perusahaan tersebut. Cara penyebaran nilai-nilai budaya tersebut dapat dilakukan dengan melalui orientasi tugas dan penghargaan terhadap prestasi kerja karyawan.
- 2) Tingkat komitmen anggota organisasi terhadap inti dari nilai-nilai yang ada (*core values*) ; Komitmen karyawan terhadap nilai-nilai inti dari budaya perusahaan dapat berkembang bersamaan dengan penghargaan yang diberikan kepada karyawan. Penghargaan oleh perusahaan tersebut dapat berupa peningkatan gaji, promosi atau jenis-jenis penghargaan lainnya. Ada kesepakatan umum bahwa tidak mudah untuk menetapkan dalam hal yang bagaimana suatu budaya dapat dikatakan baik serta dapat berfungsi baik didalam keseluruhan organisasi

dimanapun. Suatu budaya dapat dikatakan baik jika cocok dengan konteksnya baik berupa kondisi obyektif dari industrinya, segmen industri perusahaan, atau strategi bisnis itu sendiri.

Dengan demikian semakin besar kecocokan budaya organisasi dengan konteksnya, akan semakin baik kinerjanya, dan semakin kurang kecocokannya maka akan semakin buruk kinerjanya. Hal ini berbeda dengan budaya organisasi dikalangan pegawai pemerintah yang mempunyai karakteristik pada umumnya budaya yang tidak adaptif bersifat birokratis. Para pegawai kurang kreatif, tidak berani mengambil risiko dan bersifat reaktif, tidak proaktif. Karena hambatan birokrasi maka informasi yang masuk tidak lancar dan mengalir dengan mudah dalam sendi-sendi organisasi. Motivasi dan inovasi tidak dapat dimaksimalkan karena adanya kontrol yang ketat dan luas.

Sebaliknya, budaya yang adaptif di lingkungan pegawai perusahaan dengan cara pendekatan yang dilakukan adalah proaktif, mau menanggung risiko, penuh kepercayaan dan saling mendukung diantara anggota organisasi dalam memecahkan masalah, dan mau menerima terhadap perubahan dan inovasi dalam organisasi. Selain itu tipe budaya adaptif ini juga

menghargai dan mendorong kewiraswastaan, yang membantu suatu perusahaan menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah serta berusaha mencari peluang-peluang dan tantangan-tantangan baru. Selanjutnya menurut Sofian Effendi (2005:34) , ada 5 faktor yang penting untuk mensukseskan perubahan budaya organisasi yaitu:

- (1) Nilai-nilai yang mendukung pencapaian visi yang telah ditetapkan;
- (2) Motivasi yang mampu memobilisasi dukungan untuk perubahan;
- (3) Ide dan Strategi yang tepat untuk menciptakan lingkungan yang mampu menyuburkan kebersamaan dalam perumusan ide-ide dan strategi untuk mendorong perubahan; 10
- (4) Tujuan yang jelas serta selalu dikomunikasikan kepada para anggota organisasi; (5) Etik kinerja yang ditumbuhkan dengan sistem remunerasi dan penghargaan yang tepat.

Pemahaman mengenai tranformasi pada dasarnya dapat dimaknai, yaitu bahwa proses transformasi adalah suatu proses penciptaan suatu ha yang baru (*something new*) yang dihasilkan oleh ilmu pengetahuan dan teknologi, yakni sesuatu yang berubah

adalah aspek budaya yang sifatnya material sedangkan sifatnya immaterial sulit sekali diaadakan perubahan.

Dinyatakan oleh Khayam, (1992) “Transformasi itu adalah: pertama, menarik budaya etnis ke tataran budaya kebangsaan, dan kedua menggeser budaya agraris tradisional ke tataran budaya industri. Sardjono (1992) Transformasi dilakukan dengan melihat hubungan intertekstual dalam teks yang kita kaji, Hubungan intertekstual antara teks dengan hipogram/teks dasarnya dapat berupa ekspansi, konversi, modifikasi.

Administrasi publik selaras dengan perkembangannya terdapat berbagai penafsiran dan pemaknaan yang berbeda dari suatu definisi atau pengertian yang diuraikan sbelumnya, yaitu yang diraikan oleh Frederickson (1997), Piffner & Presthus (1953), Safritz dan Hyde (1992), Pamudji (1986), Denhardt, Robert B. Dan Janet V. Denhardt. 1990. Demikian pula bahwa budaya organisasi maupun transformasi budaya pada haikatnya merupakan manifestasi dari perilaku organisasi.

Terdapat pemikiran tentang tranformasi budaya yang telah diuraikan sebelumnya oleh Mustopawidjaja (2007), Gibson, James L., John M., Ivancevich., James H. Donnelly., Jr. (1985, 1996), P.

Robbins (2007), Wahab (2004), Kusdi (2009). Dalam kaitan dengan transformasi organisasi, Sobirin (29:2009), menyatakan, Organisasi merupakan tempat untuk melakukan perubahan dan alat transformasi. Asumsi yang melatarbelakangi cara pandang ini adalah organisasi secara terus menerus akan selalu mengalami perubahan.

Jeffe misalnya dalam Sobirin (2009:29) misalnya mengemukakan bahwa salah satu terjadinya alasan perubahan organisasi karena di dalam organisasi terjadi kontradiksi atau tarik ulur antar berbagai pihak. Disamping itu, perubahan organisasi juga terjadi karena kondisi-kondisi yang serba paradoksal, katakanlah antara keharusan untuk berkonsentrasi pada diferensiasi organisasi atau integrasi organisasi.

Perkembangan manusia dan organisasi diawali melalui berbagai aktivitas, kebiasaan, tradisi, dan cara umum dalam melakukan segala sesuatu yang ada di sebuah organisasi saat ini merupakan hasil atau akibat dari yang telah dilakukan sebelumnya dan seberapa besar kesuksesan yang telah diraihinya pada masa lalu. Hal ini mengarah pada sumber tertinggi budaya sebuah organisasi: para pendirinya.

Dalam hubungannya dengan pertumbuhan budaya organisasi diibaratkan organisme hidup. Dengan demikian didalamnya terdapat hubungan sosial yang merupakan hubungan timbal balik antar organisme-organisme hidup dinamis dalam bentuk:

1. Kooperatif,
2. Kompetitif,
3. Strukturisasi yang hierarki.
4. Bersifat dinamis,
5. Mampu tumbuh dan berkembang,
6. Mampu mendapatkan dan menyimpan sumber daya energi,
7. Mempunyai respon daya reaksi dan bervariasi.
8. Adaptif dengan lingkungan

Secara tradisional, bahwa pendiri organisasi memiliki pengaruh besar terhadap budaya awal organisasi tersebut. Pendiri organisasi tidak memiliki kendala karena kebiasaan atau ideologi sebelumnya, ukuran kecil yang biasanya mencirikan organisasi baru lebih jauh memudahkan pendiri memaksakan visi mereka pada seluruh anggota organisasi. Proses penyiptaan budaya terjadi dalam tiga cara.

1. Pendiri hanya merekrut dan mempertahankan karyawan yang satu pikiran, perasaan yang sama, satu visi, tujuan yang sama.
2. Pendiri dapat melakukan indoktrinasi dan mensosialisasikan cara pikir, cara bertindak dan berperilakunya sesama karyawan.
3. Perilaku pendiri perilaku pendiri sendiri bertindak sebagai model peran yang mendorong karyawan untuk mengidentifikasi diri, menginternalisasi keyakinan, nilai, dan asumsi pendiri.

Apabila organisasi mencapai kesuksesan, visi pendiri lalu dipandang sebagai faktor penentu utama keberhasilan itu. Di titik ini, seluruh kepribadian para pendiri jadi melekat dalam budaya organisasi.

Sebagian besar organisasi memiliki budaya dominan dan banyak subbudaya. Sebuah budaya dominan mengungkapkan nilai-nilai inti yang dimiliki bersama oleh mayoritas anggota organisasi. Ketika berbicara tentang budaya sebuah organisasi, hal tersebut merujuk pada budaya dominannya, jadi inilah pandangan makro terhadap budaya yang memberikan kepribadian tersendiri dalam organisasi.

Subbudaya cenderung berkembang di dalam organisasi besar untuk merefleksikan masalah, situasi, atau pengalaman yang sama yang dihadapi para anggota. Subbudaya mencakup nilai-nilai inti dari budaya dominan ditambah nilai-nilai tambahan yang unik.

Dalam perspektif sosiologi, dinamika pertumbuhan suatu organisasi bermakna menyimpan, menghimpun tenaga-tenaga (energy) demi jalannya organisasi yang diartikan sebagai wujud birokrasi. Dalam kaitan ini, Max Weber dalam Soekanto (2012: 343) menyatakan bahwa birokrasi mencakup lima unsur, yaitu:

- a. Organisasi
- b. Pengerahan tenaga
- c. Sifat yang teratur
- d. Bersifat terus menerus
- e. Mempunyai tujuan

Tumbuh kembangnya budaya organisasi pada intinya berawal dari pendiri, orang-orang yang se-visi, se-tujuan dan orang-orang yang berada dalam organisasi merasa dirinya sebagai bagian dari satu kesatuan. Oleh karena itu, sebagai suatu kesatuan semuanya disebut kelompok sosial. Sesuai dengan pendapat Max Weber, birokrasi merupakan suatu organisasi di dalam masyarakat, sehingga birokrasi tidak boleh menyimpang

dari dasar-dasar kehidupan social budaya masyarakat itu berada. Pada pandangan lain, Turmudzi (2013:81) berpendapat bahwa Budaya organisasi akan terbangun dari budaya pribadi yang dapat dideteksi melalui beberapa indicator, antar lain: (1) Ketekunan (*diligency*), ketulusan (*sincercity*), kesabaran (*patience*), dan (4) kewirausahaan (*entrepreneurship*).

Dalam perspektif yang berbeda Kluckhon (1952) menjelaskan tentang dimensi budaya organisasi , yang dikemas dalam 10 “*Primary Message System*”, yaitu: *Interaction, association (with other), Subsistence, inisexuality, teritoriality, Temporality, Learning, defense,* dan *exploitation*, sedangkan Parsons dan Shil menyatakan bahwa seluruh tindakan manusiaditentukan oleh lima variable, yaitu: (1) *Effectivity versus affectivity neutrality*; (2) *Self-orientation versus collectivity-orientation*; (3) *Universalism particularism*; (4) *Ascription versun achievement*, dan (5) *Specivity versus diffuseness*. Berdasarkan hasil penelitiannya, Kluckkhon dan Strodbek (1961) menemukan bahwa masyarakat dibedakan dalam orientasi sebagai berikut; (a) Suatu evaluasi sifat manusia; (b) Hubungan manusia dengan lingkungannya; (c) Orientasi pada aktivitas; (d) Hubungan antar manusia.

Berkaitan dengan perkembangan budaya organisasi, penulis berpendapat bahwa perkembangan budaya organisasi bertitik tolak pada orientasi individu, kelompok dengan kekuatan motivasi diri (*self motivations*) individu / kelompok, nilai-nilai kebersamaan, dalam lingkungan organisasi.

Urgensi yang menguatkan dalam perkembangan budaya organisasi, Turmudzi (2013:46), dilandasi oleh pemikiran, bahwa; Organisasi dipandang sebagai makhluk hidup (*living system*) dan sebagai sebuah masyarakat dimana aspek kehidupan organisasi dan lingkungannya (*Environment*) lebih mendapat perhatian ketimbang menempatkan organisasi sebagai sebuah alat. Organisasi dipandang sebagai makhluk hidup, organisasi dianggap mengalami daur hidup, yaitu: lahir menjadi anak-anak, remaja, dewasa, tua dan selanjutnya menjadi mati. Agar organisasi mampu bertahan hidup (*Survival*), tumbuh dan berkembang, maka ia harus mampu beradaptasi, maka kemungkinan yang terjadi adalah sebaliknya, siklus organisasi akan lebih pendek.

Argumentasi lain yang mengemukakan organisasi itu dinamis (termasuk organisasi public), berada dalam ruang yang terbuka (*open space*), dan bagian integral dari system yang lebih besar yang secara dinamik selalu mengalami perubahan. Semakin

lingkungan berubah, maka semakin organisai dituntut untuk berubah dan menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungannya. Berkaitan dengan dinamika perubahan organisasi ini, sejalan dengan pepatah yang mengingatkan, bahwa *"If you don't change, you will die"*.

Dengan demikian, perkembangan suatu organisasi diupayakan mampu beradaptasi dengan lingkungan internal maupun lingkungan eksternal organisasi dan perkembangan organisasi berjalan dengan berbagai tantangan sehingga upaya perubahan-perubahan yang dilakukan merupakan strategi ataupun cara untuk mempertahankan kan organisasi agar mampu bertahan dan berkembang, karena kecendrungan dalam perkembangan akan mengalami perubahan yang dihadapkan pada kompleksitas ketidakpastingan lingkungan.

Perkembangan organisasi dapat pula mengalami pertumbuhan maupun mengalami ketidakstabilan dan kemudian mengalami sakit, maknanya yaitu organisasi dipandang sebagai *living organism*. Pada sisi lain, organisasi juga memiliki perangkat, antara lain, yaitu memiliki struktur (aspek anatomi) yang juga struktur itu dapat tumbuh dan berkembang, memiliki pola kehidupan (aspek fisiologi) atau perilaku dan juga memiliki system

budaya (*aspect Culture*) baik pada fisik organisasi logo, symbol, lambang sebagai ciri khas organisai secara fisik dan juga memiliki nilai-nilai budaya yang berlaku yang harus ditaati bersama.

Hal ini sejalan dengan pemikiran dari Piti Sithi, Amnuai dalam Ndraha (2000:102) yang menyatakan, bahwa budaya organisasi sebagai : *“A set of basic assumption and belief that are shared by members of an organization, being developed as they learn to cope with problem of external adption and internal integration”*.

Pemikiran ini dapat dimaknai baha tumbuh kembangnya organisasi didasarkan pada pola asumsi dasar, keyakinan yang dianut oleh seluruh anggota organisasi terutama pada motivasi kuat anggota pada organisasi untuk selalu melakukan sesuatu sebagai bagian dari proses belajar, proses adaptasi dan proses memahai permasalahan dan kemampuan membuat solusi. Inilah merupakan prose sorganisai dalam pertumbuhan dan perkembangannya.

Atas dasar pemikiran dari beberapa pakar di atas, dengan berbagai pendapatnya, penulis dapat mengemukakan factor-faktor yang ikut menumbuh kembangkan organisasi, yakni:

1. Pendiri organisasi
2. Ketekunan anggota organisai,
3. Ketulusan jiwa,
4. Berwirausahaan
5. Mau belajar
6. Berupaya memecahkan masalah
7. Adaptasi terhadap lingkungan internal dan lingkungan eksternal.

Ketujuh factor di atas, baik secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan kontribusi yang jelas terhadap tumbuh kembangnya budaya organisasi.

#### **D. Strategi dan Perubahan Budaya Organisasi.**

Bisakah Budaya menjadi Strategi bagi organisasi publik dan administrasi publik? Beberapa penelitian pada studi ilmu administrasi public telah memberikan fakta bahwa budaya dapat dijadikan strategi bagi proses pencapaian tujuan dalam organisasi administrasi public. Penulis meyakini bahwa dengan pendalaman dan pemanfaatan budaya dalam segala aktivitas organisasi dan administrasi public (Negara, Pemerintahan), politik akan menghasilkan keberhasilan pencapaian tujuan yang tepat, efektif dan efisien yang terintegrasi dengan lingkungan secara adaptif.

Dinyatakan oleh C.A. Van Peursen (1984) bahwa dulu orang berpendapat budaya meliputi segala manifestasi dari kehidupan manusia yang berbudi luhur dan yang bersifat rohani, seperti : agama, kesenian, filsafat, ilmu pengetahuan, tata negara dan sebagainya. Tetapi pendapat tersebut sudah sejak lama disingkirkan.

Dewasa ini budaya diartikan sebagai manifestasi kehidupan setiap orang dan setiap kelompok orang-orang. Kini budaya dipandang sebagai sesuatu yang lebih dinamis, bukan sesuatu yang kaku dan statis. Budaya tidak diartikan sebagai sebuah kata benda, kini lebih dimaknai sebagai sebuah kata kerja yang dihubungkan dengan kegiatan manusia.

Dari sini timbul pertanyaan, apa sesungguhnya budaya itu? Marvin Bower seperti disampaikan oleh Alan Cowling dan Philip James (1996), secara ringkas memberikan pengertian budaya sebagai “cara kita melakukan hal-hal di sini”.

Budaya organisasi menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam tatanan organisasi untuk mencapai tujuan perusahaan. Budaya ini dapat memberikan pengaruh yang positif maupun yang negative. Dalam merumuskan strategi organisasi didesain dengan

mengembangkan budaya yang cocok dengan keadaan lingkungannya.

Hubungan yang pas antara nilai-nilai budaya, strategi perusahaan dan lingkungan bisnis dapat memperkuat keberhasilan perusahaan. Suatu studi yang dilakukan oleh Profesor Daniel R. Denison, menunjukkan bahwa ada empat jenis budaya yang dapat dikembangkan perusahaan sehubungan dengan strategi dan keadaan lingkungan. Kategori yang dikembangkan oleh Denison, didasarkan oleh dua faktor, yaitu :

1. Keadaan lingkungan kompetitif memerlukan tindakan: mengubah atau mendiamkan.
2. Fokus strategi: internal dan eksternal

Strategi berasal dari bahasa Yunani (*Strategia*) yang diartikan sebagai “*the art of the general*” memiliki arti “Seni seorang Panglima” yang biasanya digunakan dalam peperangan. Berkaitan dengan makna strategi, Karl Vaon Clausewits (1780-1831) berpendapat bahwa, “Strategi adalah pengetahuan tentang penggunaan pertempuran untuk memenangkan peperangan.

Sedangkan perang itu sendiri merupakan kelanjutan dan pertimbangan-pertimbangan kekuatan, pertimbangan dari

keputusan pimpinan, pertimbangan sumber daya. Dimasa sekarang pada abad modern sekarang ini penggunaan kata “Strategi” tidak lagi terbatas hanya pada konsep atau teori serta seni bagi seorang Panglima pada peperangan atau pertempuran dalam dunia militer saja, tetapi telah berkembang secara luas ke segala bidang bahkan digunakan untuk mengembangkan kekuatan secara luas dalam ilmu-ilmu sosial budaya, ideology, ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan bahkan di dunia olah raga. Dalam pengertian umum, pada hakikatnya strategi adalah taktik atau cara untuk mendapatkan, memenangkan, keberhasilan atau kesuksesan pencapaian tujuan.

Dengan demikian, untuk mendapatkan, memenangkan, keberhasilan atau kesuksesan pencapaian tujuan dimaksud, maka diperlukan pengaturan (management) yang tepat sehingga tujuan dapat dicapai dengan efektif. Paul Bate dalam Sobiorin (313:2009) menyatakan, bahwa budaya organisasi merupakan perangkat organisasi yang bisa di *mange* dan dikendalikan. Hal ini dapat dimaknai bahwa budaya organisasi nampaknya dinamis dan dapat dirubah dengan berbagai cara adaptasi organisasi yang sesuai dengan lingkungannya, makna disini bahwa budaya organisasi memuat seperangkat strategi yang dapat dipandang sebagai upaya

perubahan dalam organisasi dalam merespon persoalan-persoalan yang dihadapi sebagai wujud implikasi dari strategi.

Dalam pandangan ini, Sobirin (314:2009) menyatakan, Jika lingkungan menghendaki budaya organisasi harus berubah, perubahannya harus dilakukan secara hati-hati dan memerlukan strategi yang tepat agar di satu sisi organisasi tidak kehilangan identitas dirinya, mengingat organisasi biasanya dianggap sebagai cerminan identitas organisasi, dan disisi lain organisasi tetap bisa beradaptasi dengan lingkungan.

Memahami konsep dan teori tentang strategi, yaitu merupakan adalah pendekatan secara keseluruhan yang berkaitan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan, dan eksekusi sebuah aktivitas dalam kurun waktu tertentu. Di dalam strategi yang baik terdapat koordinasi tim kerja, memiliki tema, mengidentifikasi faktor pendukung yang sesuai dengan prinsip-prinsip pelaksanaan gagasan secara rasional, efisien dalam pendanaan, dan memiliki taktik untuk mencapai tujuan secara efektif.

Strategi dibedakan dengan taktik yang memiliki ruang lingkup yang lebih sempit dan waktu yang lebih singkat,

walaupun pada umumnya orang sering kali mencampuradukkan ke dua kata tersebut.

Banyak naskah sejarah yang mengulas masalah strategi. Setiap kebudayaan hampir selalu memiliki dasar teks yang menjadi paduan seperti contohnya: Strategi politik: *The Prince*, dipublikasikan pada tahun 1532 oleh Niccolò Machiavelli. Strategi militer: *The Art of War*, ditulis pada abad ke 6 SM oleh Sun-tzu. *On War*, oleh Carl von Clausewitz. *The Influence of Sea Power upon History*, oleh Alfred Thayer Mahan. *Studi politico strategici. Introduzione alla conflittualita' non convenzionale*, oleh Gagliano Giuseppe. Strategi ekonomi: *General Theory of Employment, Interest and Money*, dipublikasikan pada tahun 1936 oleh John Maynard Keynes.

Strategi bisnis: *Competitive Strategy*, oleh Michael Porter. "Strategy Concept I: Five Ps for Strategy" dan "Strategy Concept II: Another Look at Why Organizations Need Strategies", oleh Henry Mintzberg. Strategi umum: *Strategy Safari*, oleh Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand dan Joseph Lampel.

Tak bisa dipungkiri, Dalam perang harus ada yang namanya strategi untuk menang. Begitu juga dengan kehidupan, harus ada

perencanaan untuk bahagia tetapi itu sesuai dengan rumus bahagia anda. Dalam kehidupan sekarang, strategi perang ala Sun Tzu banyak dipakai untuk nasihat-nasihat militer, berdagang, politik, ataupun sebagai pengusaha untuk rival maupun karyawan ataupun hanya sekedar untuk menginspirasi. Contoh;

1. Strategi Tzun Tzu dengan Strategi 14, yaitu: Pinjam mayat orang lain untuk menghidupkan kembali jiwanya. (Menghidupkan kembali orang mati.) Ambil sebuah lembaga, teknologi, atau sebuah metode yang telah dilupakan atau tidak digunakan lagi dan gunakan untuk kepentingan diri sendiri. Hidupkan kembali sesuatu dari masa lalu dengan memberinya tujuan baru atau terjemahkan kembali, dan bawa ide-ide lama, kebiasaan, dan tradisi ke kehidupan sehari-hari.
2. “Kenalilah musuhmu, kenalilah diri sendiri. Maka kau bisa berjuang dalam 100 pertempuran tanpa risiko kalah. Kenali Bumi, Kenali Langit, dan kemenanganmu akan menjadi lengkap.” Artinya anda harus mengenal diri sendiri untuk potensi, mengetahui kelemahan serta kelebihan diri agar tahu apa yang harus dilakukan.
3. “Gunakanlah kekuatan normal untuk bertempur. Gunakanlah kekuatan luar biasa untuk meraih kemenangan” artinya anda

akan memperoleh hasil yang sesuai dengan apa yang anda lakukan”.

Budaya organisasi yang selama ini diketahui belum Nampak dimanfaatkan sepenuhnya oleh beberapa organisasi public sebagai strategi. Akan tetapi, terdapat di beberapa perusahaan (*Corporate*) yang telah ada dan Nampak digunakan sebagai strategi pencapaian keberhasilan organisasi. Dari beberapa literature yang penulis temukan, yaitu bahwa budaya menjadikan karakteristik yang khas dan kuat melekat pada setiap individu organisasi.

Dengan demikian, dalam organisasi apapun yang paling utama adalah terintegrasinya *bottom-middle* dan *Top*. Artinya, terdapat soliditas, semangat, keadilan, persamaan, rasa memiliki dan menjadi nilai perilaku bersama baik dalam hubungan formal dan informal yang mendorong mewujudkan budaya kuat.

Pada organisasi publik atau dalam birokrasi hanya bertumpu atau menitikberatkan pada pada aturan-aturan yang kaku, formal, hierarki, jenjang jabatan, yang secara memunculkan “gap”, kesenjangan, ada jarak, batas, tidak fleksibel, *by the role*, cenderung *patrom klien* yang mendorong pada budaya lemah. Berbeda halnya dengan organisasi yang berada pada private, swasta (*corporate*), mereka lebih dinamis, fleksibel, kreatif, inisiatif dan inovatif.

Birokrasi berdasarkan kamus umum Bahasa Indonesia yang ditulis oleh Poerwadarminta (144:1987) adalah system pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Atau dalam definisi yang lain, birokrasi adalah cara kerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya.

Lebih luas lagi dinyatakan oleh Blau dan Page (1969), bahwa birokrasi sebagai sebuah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administrative yang besar, dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis dari pekerjaan banyak orang.

Selain itu, Fritz Mortem Marx dalam Santosa (2:2009) (1966) merumuskan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakn dalam system administrasi khususnya oleh aparatur pemerintah.

Para teoritikus klasik seperti Fayol (1949), Taylor (1911), dan Weber (1948), selama bertahun-tahun telah mendukung model birokrasi guna meningkatkan efektivitas administrasi organisasi.

Max Weber adalah sosok yang dikenal sebagai bapak birokrasi. Menurut Weber (1948), organisasi birokrasi yang ideal menyertakan delapan karakteristik struktural.

- 1) Aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan pengembangan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktivitas organisasi.
- 2) Spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit. Dengan memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus tersebut, maka produktivitas pekerja dapat ditingkatkan.
- 3) Hirarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan intra personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.
- 4) Pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan teknik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka. Para

manajer harus mengevaluasi persyaratan pelamar kerja secara logis, dan individu yang berkualitas dapat diberikan kesempatan untuk melakukan tugasnya demi perusahaan.

- 5) Mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda. Mampu tukar ini menekankan pentingnya tugas organisasi yang relatif untuk dibandingkan dengan anggota organisasi tertentu yang melaksanakan tugasnya-tugasnya.
- 6) *Impersonality* dan *profesionalisme* dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi mengarahkan individu ke dalam kinerja tugas organisasi. Menurut prinsipnya, anggota organisasi harus berkonsentrasi pada tujuan organisasi dan mengutamakan tujuan dan kebutuhan sendiri. Sekali lagi, ini menekankan prioritas yang tinggi dari tugas-tugas organisasi di dalam perbandingannya dengan prioritas yang rendah dari anggota organisasi individu.
- 7) Uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya. Pekerja harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang keinginan perusahaan dari kinerja yang mereka lakukan.

8) Rasionalitas dan *predictability* dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan. Menurut prinsip dasarnya, organisasi harus dijalankan dengan kaidah dan panduan pemangkas yang logis dan bisa diprediksikan.

Weber juga menyatakan, birokrasi itu sistem kekuasaan, di mana pemimpin (superordinat) mempraktekkan kontrol atas bawahan (subordinat). Sistem birokrasi menekankan pada aspek “disiplin.” Sebab itu, Weber juga memasukkan birokrasi sebagai sistem legal-rasional. Legal oleh sebab tunduk pada aturan-aturan tertulis dan dapat disimak oleh siapa pun juga. Rasional artinya dapat dipahami, dipelajari, dan jelas penjelasan sebab-akibatnya.

Kekurangan sistem birokrasi Max Weber, yaitu pada hierarki otoritas yang formal malahan cenderung kaku karena sistem hierarki perusahaan, maka bawahan akan segan menyapa atasannya kalau tidak benar-benar perlu. Hal ini menciptakan suasana formal yang malah cenderung kaku dalam organisasi.

Disinilah pentingnya strategi dalam budaya organisasi publik dan sekaligus diperlukan perubahan budaya organisasi agar lebih adaptif, fleksibel serta lebih dinamis, yaitu terwujudnya pengaturan mesin organisasi yang efektif dan teratasinya

persoalan-persoalan yang dihadapi organisasi dan mampu memberikan pelayanan secara prima terhadap masyarakat dan lingkungannya.

Urgensi perubahan budaya organisasi dalam organisasi publik menjadi hal yang sangat penting dikarenakan organisasi publik modern dihadapkan pada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta perkembangan dinamika sosial masyarakat yang terus bergerak semakin cepat dan maju.

# BAB III

## MANAJEMEN

### A. Konsep Manajemen

Manajemen telah banyak disebut sebagai “seni untuk merealisasikan pekerjaan melalui orang lain”. Definisi ini mengandung arti bahwa para manajemen mencapai tujuan organisasi melalui pengaturan orang lain untuk melaksanakan berbagai pekerjaan yang diperlukan, atau dengan kata lain tidak melakukan pekerjaan – pekerjaan itu sendiri.

Manajemen memang mempunyai pengertian lebih luas dari pada itu, tetapi definisi tersebut memberikan kenyataan

kepada kita bahwa kita terutama mengelola sumber daya manusia, bukan material atau financial. *We are managing human resources*. Selain manajemen mencakup fungsi perencanaan (penetapan apa yang akan dilakukan), pengorganisasian (perancangan dan penugasan kelompok kerja), penyusunan personalia (penarikan, seleksi, pengembangan pemberian kompensasi dan penilaian prestasi kerja), pengarahan (motivasi, kepemimpinan, integritas, dan pengelolaan konflik) dan pengawasan.

Pengertian manajemen begitu luas, sehingga dalam kenyataannya tidak ada definisi yang digunakan secara konsisten oleh semua orang. Seperti yang dikemukakan oleh Stoner sebagai berikut "Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan".

Dari definisi diatas terlihat bahwa Stoner telah menggunakan kata proses bukan seni. Mengartikan manajemen sebagai seni mengandung arti bahwa hal itu

adalah kemampuan dan keterampilan pribadi. Suatu proses adalah cara sistematis untuk melakukan pekerjaan. Manajemen didefinisikan sebagai proses karena semua manajer, tanpa memperdulikan keahlian atau keterampilan khusus mereka. Harus melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan yang mereka inginkan. Proses tersebut terdiri dari kegiatan-kegiatan manajemen, yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan.

## **B. Unsur-Unsur Manajemen**

Komponen-komponen sistem yang berupa unsur atau subsistem terkait satu dengan yang lain dalam suatu rangkaian yang membentuk sistem Fungsi dan efektifitas sistem dalam usaha maencapai tujuannya tergantung dari ketepatan susunan rangkaian atau struktur terhadap tujuan yang telah ditentukan.

### **a. Bersifat Dinamis**

Sistem menunjukkan sifat yang dinamis, dengan prilaku tertentu. Prilaku sistem umumnya dapat diamati pada

caranya mengkonversikan masukan (input) menjadi hasil (output).

b. Sistem Terpadu Lebih Besar Daripada Jumlah Komponen-komponennya

Bila elemen atau bagian tersebut tersusun atau terorganisir secara benar, maka akan terjalin satu sistem terpadu yang lebih besar dari pada jumlah bagiannya.

c. Mempunyai Arti yang Berbeda

Satu sistem yang sama mungkin dipandang atau diartikan berbeda, tergantung siapa yang mengamatnya dan untuk kepentingan apa.

d. Mempunyai Sasaran yang Jelas

Salah satu tanda keberadaan sistem adalah adanya tujuan atau sasaran yang jelas. Umumnya identifikasi tujuan merupakan langkah awal untuk mengetahui perilaku suatu sistem dan bagiannya.

e. Mempunyai Keterbatasan

Disebabkan oleh factor luar dan dalam. Faktor luar berupa hambatan dari lingkungan, sedangkan factor dari dalam adalah keterbatasan sumber daya.

#### f. Siklus dan Proses system

Aspek penting dari pendekatan system terletak pada siklus system dan prosesnya, yaitu perubahan teratur yang mengikuti pola dasar tertentu dan terjadi selama system masih aktif.

#### g. Penahapan Dalam Siklus Sistem

Proses mewujudkan sistem untuk keperluan operasi atau produksi sampai siklus system berhenti berfungsi dikelompokkan menjadi beberapa tahap yang dibedakan atas jenis kegiatan yang dominant.

Siklus Sistem dan Siklus Biaya ; Dalam rangka mewujudkan gagasan menjadi kenyataan fisik, maka perlu penilaian menyeluruh terhadap sistem yang bersangkutan. Yang dinilai adalah karakteristik system yang dijabarkan sebagai parameter, spesifikasi, dan criteria terhadap biaya yang diperlukan. Siklus biaya (life cycle cost), mencakup semua biaya yang diperlukan selama periode siklus system, yaitu dari penelitian dan pengembangan, desain engineering, manufaktur dan konstruksi, sampai pada operasi atau produksi atau utilisasi dan pemeliharaan.

Menurut Siagian (1983:5) manajemen di definisikan sebagai “kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain”. Definisi manajemen menurut Terry dalam Handayani (1990: 20) adalah “suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata”.

Suatu proses kegiatan manajemen mempunyai beberapa dasar manajemen, untuk mengetahui lebih jelas lagi mengenai fungsi-fungsi dasar manajemen ini, peneliti akan memberikan penjelasan umum dengan mengemukakan pendapat para ahli sebagai berikut, Menurut Fayol yang dikutip oleh Siagian (1989: 13) mengemukakan bahwa fungsi manajemen terdiri dari:

1. *Planning* (Perencanaan)
2. *Organizing* (Pengorganisasian)
3. *Commanding* (Pemberian komando)
4. *Coordinating* (Koordinasi)
5. *Controlling* (Pengawasan)

Menurut O' donel yang dikutip oleh Handayani (1990: 103) mengemukakan bahwa fungsi manajemen terdiri dari:

1. *Planning* (Perencanaan)
2. *Organizing* (Pengorganisasian)
3. *Staffing* (Pengaturan Pegawai)
4. *Directing* (Pembinaan Kerja)
5. *Controlling* (Pengawasan)



# BAB IV

## *ADMINISTRASI NEGARA*

### **A. Konsep Administrasi Negara**

Administrasi negara mempunyai penekanan pembahasan terhadap optimalisasi pelayanan publik. Hal ini yang membedakan dengan kajian administrasi niaga atau administrasi privat yang penekanannya selain kepada pelayanan prima, juga menekankan kepada tercapainya profit/keuntungan yang sebesar-besarnya dari pelayanan prima tersebut.

Pengertian administrasi negara menurut Atmosudirjo

dalam Syafei (2003 :32) bahwa administrasi negara adalah “administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan”. Gordon dalam Syafei (2003: 33) mendefinisikan administrasi negara sebagai berikut “Administrasi negara dapat dirumuskan sebagai keseluruhan proses baik yang dilakukan oleh organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan eksekutif, legislative serta peradilan”.

Sedangkan Administrasi Negara menurut Dimock dan Dimock dalam Iskandar (2003:16) adalah “suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya”. Prayudi Admosoedirjo dalam karangannya mengungkapkan: “Administrasi negara ialah admintrasi sebagai organisasi, dan unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan yang bersipat kenegaraan(artinya, tujuan-tujuan ditetapkan oleh atau dengan undang- undang”.

Dimock dan Dimock dalam Iskandar (2003:17) menyebutkan juga bahwa Administrasi Negara ialah “*public administration is the activity of state in the exercise of its political power*”

(Administrasi Negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan/kewenangan politiknya)

J.M. Piffner and Robert v Presthus dalam Handayani (1996:4) mengatakan bahwa *Public Administration*, ialah: “ *Public administration is a process concerned with carrying out public policies*”(Adminstrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan negara)

Ilmu administrasi negara ini diturunkan dari ibu administrasi dan ayah politik. Dengan demikian, pengetahuan administrasi yang diterapkan dalam kegiatan politik atau negara atau pemerintahan itulah administrasi negara. Oleh karena itu, Administrasi Negara sebagai suatu ilmu yang diperoleh dari kedua ilmu pengetahuan tersebut menghendaki dua macam syarat jika hendak dipahami secara mendalam. Pertama, perlu untuk mengetahui sesuatu mengenai administrasi umum, dan kedua, harus diakui bahwa dalam kenyataannya banyak masalah-masalah administrasi Negara timbul dalam suatu kerangka ilmu politik

Waldo dalam Syafiie (2003: 33) mendefinisikan administrasi negara adalah “manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah”. Sedangkan

Siagian (1996: 8) mendefinisikan administrasi negara sebagai “keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dari suatu Negara dalam usaha mencapai tujuan negara”. Thoha dalam Iskandar (2003: 22) memberikan ciri-ciri administrasi negara sebagai berikut:

1. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara bersifat lebih *urgen* dibandingkan dengan pelayanan swasta. *Urgensi* pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua masyarakat dan kalau diserahkan atau ditangani oleh organisasi lain, maka tidak akan jalan.
2. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi negara pada umumnya bersifat monopoli dan semi monopoli.
3. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi negara dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan. Hal ini memberikan warna legalistis dari administrasi negara tersebut.
4. Administrasi negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Pelayanan oleh administrasi negara ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.

5. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi negara sangat tergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.

Ciri-ciri administrasi negara sebagaimana yang telah disebutkan di atas, terdapat pula prinsip-prinsip administrasi negara yang dikemukakan oleh Simon dalam Iskandar (2003: 23), sebagai berikut:

1. Efisiensi administrasi ditingkatkan melalui spesialisasi tugas di kalangan kelompok.
2. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengatur anggota-anggota kelompok dalam suatu hirarki wewenang yang pasti.
3. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sektor di dalam organisasi sehingga jumlah menjadi kecil.
4. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan:
  - a. Tujuan
  - b. Proses
  - c. Anggaran, dan
  - d. Tempat

Administrasi negara pada intinya merupakan suatu rangkaian proses pengelenggaraan organisasi pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien.

## **B. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara**

### **1. Paradigma Pertama : Dikotomi Politik-Administrasi, dari Tahun 1900-1926**

Tonggak sejarah yang dapat dipergunakan sebagai momentum dari fase paradigma pertama ini ialah tulisan dari Frank J. Goodnow yang dalam bukunya *Politic and Administration* yang berpendapat bahwa terdapat dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain. Dua fungsi tersebut ialah politik dan administrasi sebagaimana yang tertulis dalam bukunya. Politik menurut Goodnow harus membuat kebijakan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan-keinginan negara. Sementara administrasi diartikan sebagai pelaksana yang harus berhubungan dengan kebijakan-kebijaksanaan tersebut. Pemisahan kekuasaan memberikan dasar perbedaan antara politik dan administrasi. Badan legislatif dengan ditambah kemampuan penafsiran dari badan yudikatif mengemukakan keinginan-keinginan negara dan kebijakan formal. Sedangkan badan eksekutif

mengadministrasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut secara adil dan tidak memihak kepada salah satu kekuatan politik.

Locus pada paradigma satu ini yakni mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi negara ini berada. Secara jelas menurut Goodnow dan pengikut-pengikutnya administrasi negara seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan selanjutnya dalam kaitannya dengan locus paradigma pertama ini ialah timbulnya suatu persoalan diantara kalangan akademis dan praktisi mengenai dikotomi politik-administrasi. Inisial legitimasi yang konseptual tentang locus ini memberikan pusat pengertian atau definisi dari bidang administrasi. Selanjutnya dalam kaitannya dengan locus paradigma pertama ini ialah timbul suatu persoalan di antara kalangan akademisi dan praktisi mengenai dikotomi politik-administrasi.

Administrasi negara mulai mendapatkan legitimasi akademis pada tahun 1920-an. Pada tahun 1996 usaha yang amat terhormat dilakukan oleh Leonald white dengan menerbitkan bukunya yang terkenal " Introduction to the study of public administration"(buku pertama yang secara keseluruhannya dipersembahkan untuk mengenalkan ilmu

administrasi negara). Dwight Waldo pernah mengatakan mengenai buku White ini bahwa buku tersebut merupakan sari karakter kemajuan Amerika, dan didalam saripatinya itu tercermin dorongan yang umum dalam bidang ini. Dorongan itu antara lain mengemukakan sebagai berikut :

1. Politik seharusnya tidak usah mengganggu lagi administrasi.
2. Manajemen memberikan sumbang analisis ilmiahnya terhadap administrasi
3. Administrasi negara adalah mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengetahuan yang “value free”.
4. Misi dari ilmu administrasi adalah ekonomis dan efisiensi.

Pembagian daerah analisis antara administrasi negara dan ilmu politik selama masa orientasi locus ini tampaknya mempunyai dampak yang panjang sampai sekarang ini. Hal ini dapat dilihat beberapa universitas-universitas di Amerika Serikat ( kelihatannya diikuti pula oleh universitas-universitas di Indonesia) bahwa bidang administrasi negara itu di dalamnya diajarkan materi-materi seperti: teori organisasi, administrasi keuangan, administrasi kepegawaian, dan Administrasi Perbekalan. Sedangkan ilmu

politik diajarkan subjek-subjek. Teori pemerintahan, kepresidenan, proses pembuatan undang-undang, politik pemerintah pusat dan daerah, perbandingan politik, hubungan internasional dan banyak hal lainnya.

Pengaruh kedua fase dari orientasi locus ini ialah isolasi administrasi negara dari bidang kajian lainnya seperti misalnya, administrasi perusahaan (*business administration*). Sebagaimana menurut Woodrow Wilson berpendapat bahwa administrasi merupakan suatu bidang usaha, (*a field of business*) dan harus dipisahkan dari politik. Isolasi ini memberikan konsekuensi yang tidak menguntungkan, terutama sekali ketika bidang-bidang tersebut melalui penelitiannya terhadap sifat organisasi.

Terdapat juga kata-kata Woodrow Wilson yang terkenal yaitu : administrasi berada di luar bidang politik. Persoalan-persoalan administrasi bukanlah menjadi persoalan-persoalan politik walaupun politik menetapkan serangkaian tugas-tugas yang harus dilakukan administrasi akan tetapi ia tidak seharusnya bertanggung jawab memanipulasikan urusan-urusannya.

## **2. Paradigma Kedua : Prinsip-Prinsip Administrasi, dari Tahun 1927-1937**

Dari paradigma dikotomi politik administrasi telah dijelaskan bahwa administrasi mengalami penekanan pada

“administrasi dan praktika” yang disebabkan oleh konsekuensi isolasi yang tidak menguntungkan terutama ketika bidang tersebut memulai penelitiannya terhadap sifat organisasi, sehingga usaha yang dilakukan berikutnya ialah dipusatkan untuk memberikan fondasi prinsip-prinsip ilmiah pada administrasi. Diawali dengan terbitnya *Principles of Public Administration* karya W F Willoughby tahun 1927.

Pada fase ini administrasi diwarnai oleh berbagai macam kontribusi dari bidang-bidang lain seperti industry, pemerintahan dan manajemen. Berbagai bidang inilah yang membawa dampak yang besar pada timbulnya prinsip-prinsip administrasi. Prinsip-prinsip tersebut yang menjadi focus kajian administrasi publik sedangkan locus dari paradigma ini kurang ditekankan karena esensi prinsip-prinsip tersebut karena prinsip itu bisa terjadi pada semua tatanan, lingkungan, misi atau kerangka institusi, ataupun kebudayaan, dengan demikian administrasi bisa hidup dimanapun asalkan prinsip-prinsip tersebut dipatuhi.

Sesungguhnya walaupun administrasi itu sebenarnya bisa berada dimana saja, akan tetapi karena prinsip adalah prinsip dan administrasi adalah administrasi maka menurut persepsi paradigma ini administrasi Negara mempunyai suatu prinsip

tertentu. Prinsip-prinsip yang dimaksud tersebut ialah adanya suatu kenyataan bahwa administrasi Negara bias terjadi pada semua tatanan tanpa memedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi atau kerangka fungsi. Pada paradigma kedua ini pengaruh manajemen Klasik sangat besar Tokoh-tokohnya adalah : F.W Taylor yang menuangkan 4 prinsip dasar yaitu:

1. Perlu mengembangkan ilmu manajemen sejati untuk memperoleh kinerja terbaik.
2. Perlu dilakukukan proses seleksi pegawai ilmiah agar mereka bisa tanggung jawan dengan kerjanya.
3. perlu ada pendidikan dan pengembangan pada pegawai secara ilmiah.
4. Perlu kerjasama yang intim antara pegawai dan atasan (prinsip management ilmiah Taylor).

Menurut Gullick dan Urwick, prinsip amatlah penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu. Adapun letak dimana prinsip itu akan dipakai tidak begitu penting. Focus memegang peranan penting dibandingkan locus. Prinsip administrasi yang terkenal dari Gullick dan Urwick yaitu POSDCORB.

### **3. Paradigma Ketiga : Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik, dari Tahun 1950-1970**

Dalam periode administrasi sejak akhir tahun 1930-an timbul kritik-kritik tajam terhadap administrasi publik, seperti yang dilontarkan Herbert Simon. Akibatnya, administrasi publik mundur ke dalam disiplin induknya, yaitu ilmu politik. Pengaruh dari gerakan mundur ini berupa pembaharuan definisi mengenai locus yang ditimpakan pada birokrasi pemerintah, tetapi dengan melepaskan hal-hal yang berkaitan dengan focus. Periode ke tiga ini dapat di pandang sebagai suatu usaha untuk meninjau kembali segala jalinan konseptual antara administrasi public dan politik. Konsekuensi dari usaha ini hanya menciptakan lorong studi, yang pada akhirnya dalam pengertian focus analitis, mengarah pada keterampilan belaka. Karena itu, tidak mengherankan jika tulisan-tulisan mengenai administrasi publik pada kurun 1950-an hanya berbicara tentang penekanan atau penonjolan satu wilayah kepentingan, bahkan sebagai sinonim dengan ilmu politik.

Periode ini ditandai penekanan locus, yaitu pada birokrasi pemerintahan. Sedangkan tulisan-tulisan berusaha mengaitkan administrasi dengan ilmu politik. Walaupun usaha untuk kembali kepada ilmu politik sebagai suatu

identifikasi dari administrasi Negara pada paradigma ini, akan tetapi sebaliknya ilmu politik mulai melupakannya. Tahun 1962 administrasi bukan lagi dianggap sebagai bagian dari ilmu politik. Hal ini dibuktikan dari laporan komisi ilmu politik sebagai suatu disiplin dari APSA (American Political Science Assosiation). Tahun 1964 suatu survey yang dilakukan oleh sarjana-sarjana ilmu politik memberikan petunjuk tentang merosotnya minat terhadap administasi Negara dalam fakultas-fakultas ilmu politik. Tahun 1967 administrasi Negara benar-benar dicoret dari program pertemuan tahunan APSA.

#### **4. Paradigma Keempat : Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi,dari Tahun 1956-1970**

Timbulnya paradigma 4, sebagian sebabnya karena sarjana-sarjana administrasi negara dianggap sebagai warga negara kelas dua dari ilmu politik. Akibat karena itu, maka mereka mencari alternatif pemecahannya. Tampaknya jalan yang dipilih ialah kembali bahwa administrasi negara adalah ilmu administrasi. Istilah ilmu administrasi (administrasi science) dipergunakan dalam paradigma 4 ini untuk menunjukkan isi dan fokus pembicaraan. Dalam ilmu ini terdapat pula pembahasan-pembahasan mengenai teori organisasi dan ilmu manajemen.

Pada fase ini ilmu administrasi hanya memberikan focus, tetapi tidak pada locus-nya. Ia menawarkan teknik-teknik, dan bahkan seringkali teknik-teknik yang canggih dan memerlukan keahlian dan spesialisasi. Sebagaimana yang dibahas dalam paradigma 2 di muka, administrasi adalah administrasi dimanapun ia dapat dijumpai. Focus lebih utama daripada locus-nya.

#### **5. Paradigma Kelima : Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara, Tahun 1970**

Pembaruan dalam tahap paradigma yang ke-5 ini locus administrasi negara tidak semata - mata pada ilmu murni administrasi, melainkan pada teori organisasi. Lebih dari itu, administrasi negara semakin bertambah perhatiannya terhadap wilayah ilmu kebijaksanaan (policy science), politik ekonomi, proses pembuatan kebijaksanaan pemerintah dan analisisnya (public policy making process), dan cara-cara pengukuran dari hasil-hasil kebijaksanaan yang telah dibuat.

Aspek-aspek perhatian ini dapat dianggap dalam banyak hal sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan antara focus administrasi negara dengan locus-nya. Sebagaimana yang terlihat dalam tren yang diikuti oleh paradigma ini, maka focus administrasi negara adalah teori organisasi, praktika dan

analisis public policy, dan teknik-teknik administrasi dan manajemen yang sudah maju. Adapun locus normatif dari administrasi negara digambarkan oleh paradigma ini adalah pada birokrasi pemerintahan dan pada persoalan-persoalan masyarakat (public affairs).

#### **6. Administrasi Publik Tradisional / Klasik (*The Old Public Administration*)**

Perkembangan paradigma administrasi publik klasik dimulai ketika awal kelahiran dari administrasi publik itu sendiri. Administrasi publik klasik sebagaimana yang dijelaskan oleh Teguh Kurniawan dalam jurnalnya yang berjudul “Pergeseran Paradigma Administrasi Publik dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance”, pada masa perkembangan awal, administrasi publik dikenal dengan konsep yang sangat legalistik, ter-institusionalisasi, dengan berbagai macam aturan yang mengikat, struktur organisasi yang hirarkis yang kurang memungkinkan adanya koordinasi dari berbagai fungsi sehingga sangat sentralistik dan betapa besarnya dominasi pemerintah dalam berbagai hal termasuk pemberian pelayanan publik.

Besarnya intervensi pemerintah pada semua segmen kehidupan masyarakat menjadikan pemerintah sebagai

penguasa tunggal, dimana peraturan atau kebijakan yang dibuat dimungkinkan untuk diambil alih secara penuh oleh pemerintah tanpa melibatkan berbagai aktor lainnya seperti perwakilan dari sector bisnis dan khususnya partisipasi masyarakat.

Hal ini menimbulkan dampak dengan besarnya anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah untuk membiayai organisasi pemerintahan yang formasi birokrasinya cenderung “gemuk” dengan bermacam fungsi yang terlalu boros dan tidak memiliki tupoksi yang jelas. Terlebih lagi dengan masyarakat yang dihadapkan pada rantai meja-meja pelayanan yang berbelit dan semakin menjauhkan hubungan masyarakat dengan pemerintah, seakan-akan terjadi pembatasan yang jelas antara pemerintah dan masyarakat, dan ini akan membuat pemerintah sulit untuk ditempuh oleh masyarakat. Tentu saja ini memberatkan masyarakat sebagai pembayar pajak dimana hasil pajak lebih banyak keluar untuk gaji pegawai dan pembiayaan pemerintah lainnya namun sedikit untuk layanan terhadap publik.

Secara ringkas, Denhardt dan Denhardt menguraikan karakteristik OPA sebagai berikut:

1. Fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah.
2. Kebijakan publik dan administrasi negara dipahami sebagai penataan dan implementasi kebijakan yang berfokus pada satu cara terbaik, kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik.
3. Administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik.
4. Pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung-jawab kepada pejabat politik (elected officials) dan dengan diskresi terbatas.
5. Administrator bertanggung-jawab kepada pimpinan pejabat politik (elected political leaders) yang telah terpilih secara demokratis.
6. Program-program publik dilaksanakan melalui organisasi yang hierarkis dengan kontrol yang ketat oleh pimpinan organisasi.
7. Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

8. Organisasi publik melaksanakan sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dibatasi.
9. Peranan administrator publik adalah melaksanakan prinsip-prinsip *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* dan *Budgetting*.

Beberapa poin dalam administrasi publik klasik jika dilihat memiliki persamaan dengan kondisi pelayanan publik di Indonesia dimana sistem birokrasi di Indonesia masih cenderung sulit untuk dijangkau oleh masyarakat karena proses birokrasi yang lama dan kaku, masih terhirarkis top down, contohnya untuk kasus sistem desentralistik di Indonesia pemerintah pusat tetap memiliki kekuasaan eksklusif yang tidak bisa sepenuhnya diserahkan pada pemerintah daerah.

Pemerintah masih memegang kontrol yang besar terhadap pemerintah daerah meskipun tidak lagi sebesar ketika Indonesia menganut sistem pemerintahan sentralistik. Dalam administrasi publik klasik organisasi publik lebih memfokuskan pada efisiensi dan rasionalitas sehingga melupakan sisi humanis dari internal organisasi.

## **7. Manajemen Publik Baru (*New Public Management*)**

Paradigma New Public Management muncul pada tahun 1980-an dan masih berkembang sampai sekarang. Paradigma ini mencoba memperbaiki kinerja pemerintah yang lamban dalam memberikan pelayanan publik dengan coba memasukan prinsip atau semangat kewirausahaan seperti yang ada dalam organisasi sector privat ke organisasi publik, memberikan sentuhan kompetisi untuk menghasilkan efektifitas, efisiensi dan produktifitas yang tinggi dalam organisasi publik. Inti dari ajaran NPM dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pemerintah diajak untuk meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian terhadap kinerja atau hasil kerja.
- b. Pemerintah sebaiknya melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai dan para pekerja lebih fleksibel.
- c. Menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas.
- d. Staf senior lebih berkomitmen secara politis dengan pemerintah sehari-hari daripada netral.

- e. Fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi, melainkan bisa diberikan oleh sektor swasta.
- f. Fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

### **8. Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*)**

New Public Service dianggap sebagai usaha kritikan terhadap paradigma Old Public Administration dan New Public Management yang dirasa belum memberikan dampak kesejahteraan dan malah menyebarkan ketidak-adilan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Masyarakat harusnya dianggap sebagai warga negara dan bukannya client atau pemilih seperti dalam paradigma Old Public Administration atau customer yang diusung oleh paradigma New Public Management.

Prinsip-prinsip atau asumsi dasar dari Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*) adalah sebagai berikut :

1. Melayani Warga Negara Bukan Pelanggan (*Serves Citizens, Not Costumer*) ; melalui pajak yang mereka bayarkan maka warga negara adalah pemilik sah (legitimate) negara bukan pelanggan.

2. Mengutamakan Kepentingan Publik (*Seeks the Public Interest*) ; kepentingan publik seringkali berbeda dan kompleks, tetapi negara berkewajiban untuk memenuhinya. Negara tidak boleh melempar tanggung-jawabnya kepada pihak lain dalam memenuhi kepentingan publik.
3. Kewarganegaraan Lebih Berharga atau Bernilai dari Pada Kewirausahaan (*Value Citizenship over Entrepreneurship*); kewirausahaan itu penting, tetapi warga negara berada di atas segala-galanya.
4. Berpikir Strategis dan Bertindak Demokratis (*Think Strategically, Act Democratically*); pemerintah harus mampu bertindak cepat dan menggunakan pendekatan dialog dalam menyelesaikan persoalan publik.
5. Menyadari bahwa Akuntabilitas Tidaklah Mudah (*Recognize that Accountability Isn't Simple*); pertanggungjawaban merupakan proses yang sulit dan terukur sehingga harus dilakukan dengan metode yang tepat.
6. Melayani dari pada Mengarahkan (*Serve Rather than Steer*); fungsi utama pemerintah adalah melayani warga negara bukan mengarahkan.

7. Menghargai Manusia tidak hanya sekedar Produktivitas (*Value People, Not just Productivity*); kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas meskipun bertentangan dengan nilai-nilai produktivitas.

Meskipun secara garis besar hanya ada 3 paradigma besar dalam pelayanan publik, namun ada beberapa akademisi yang menyatakan bahwa *governance* merupakan salah satu paradigma dalam pelayanan publik. Dibalik semua urutan paradigma tersebut, "*Governance*" atau sekarang lebih dikenal dengan "*Good Governance*" bisa dikatakan menyempurnakan konsep-konsep sebelumnya. Jika pada masa-masa sebelumnya kekuasaan dan penyelenggaraan pemerintah lebih didominasi oleh Negara, maka pada konsep *Good Governance*, partisipasi dari aktor bisnis dan masyarakat sangat ditekankan dengan tujuan agar tercapainya kebijakan pemerintahan yang dapat menyentuh semua aspek kebutuhan masyarakat baik itu untuk sektor privat maupun untuk masyarakat pada umumnya.

### **C. Administrasi Negara dengan Budaya Organisasi Menuju Inovasi Administrasi Publik**

Administrasi pada umumnya diartikan sebagai proses kerjasama dua orang atau lebih secara rasional untuk mencapai

tujuan yang ditetapkan. Atas dasar pengertian sederhana inilah dapat difahami secara mendasar bahwa didalam administrasi terdapat kunci utama, yaitu: ada Manusia, ada Proses, secara rasional ada rencana dan ada Tujuan yang pada kenyataannya itu dilakukan didalam suatu wadah aktivitas dinamis, yaitu dalam organisasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, Kluckhohn (1981) dalam karya bukunya yang berjudul "*Universal Categories of Culture*" diantaranya terdapat unsur: "Sistem pengetahuan, Organisasi social dan system peralatan hidup dan teknologi". Dengan demikian, sistem kognisi (pengetahuan) atau juga knowledge system pada manusia telah melandasi keseluruhan aktivitasnya, mulai dari individu, kelompok, masyarakat, berinteraksi satu sama lainnya berikut organisasi yang dibangunnya, dan didalamnya terdapat system, sarana atau peralatan atau dapat dinyatakan sebagai sumber-sumber daya dalam aktivitas kehidupannya dengan menggunakan alat bantu diantaranya adalah teknologi.

Jadi jelaslah disitu telah nampak ada nyata terintegrasi antara budaya dan administrasi yang terkandung pula secara hukum sebab akibat (kausalitas), ada manusia ada budaya, ada aktivitas ada tujuan ada tempat dan ada wadahnya juga diorientasikan

untuk secara efektif dapat memecahkan masalah hidup dan penghidupan dimanapun adanya, termasuk mengatasi persoalan yang berkaitan dengan organisasi.

Contohnya, pada Organisasi Pemerintahan dalam konteks Administrai Negara di seluruh dunia dihadapkan dengan tuntutan masyarakatnya yang terus bertambah dalam hal peningkatan efektivitas administrasi, responsif, transparansi, dan aksesibilitas kerjasama, serta masalah masalah sosial seperti kesejahteraan, kemiskinan, pengangguran, konflik multikulturalisme, keagamaan, kesehatan, pelacuran, pelanggaran, penggunaan obat terlarang (narkoba), koorupsi, sosial media (medsos) dengan masalah-masalah sosial lainnya yang semakin kompleks serba terbatas ditambah lagi dengan penambahan penduduk yang terus meningkat, naik turunnya menurunnya kepercayaan publik pada pemerintah merupakan sederetan permasalahan yang harus segera dicari solusi pemecahannya serta mencari keseimbangan dan stabilitas di mana kekacauan dan ketidakpastian dipandang sebagai disfungsi organisasi.

Oleh karena itu, adaptasi budaya, transformasi budaya, struktur birokrasi, proses, dan budaya dan administrasi perlu ditelaah kembali untuk memperoleh jawaban yang berarti dan

solusi agar berguna manfaat mengatasi kompleksitas persoalan interaksi manusia dengan lingkungannya.

Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari tidak terlepas dari ikatan budaya yang diciptakan. Ikatan budaya tercipta oleh social masyarakat yang bersangkutan (*Society sector*), baik dalam keluarga, organisasi, baik pada *state sector* maupun pada *private sector* maupun bangsa. Budaya membedakan masyarakat satu dengan yang lain dalam cara berinteraksi dan bertindak menyelesaikan suatu pekerjaan.

Budaya mengikat anggota kelompok masyarakat menjadi satu kesatuan pandangan yang menciptakan keseragaman berperilaku atau bertindak. Seiring dengan bergulirnya waktu, budaya pasti terbentuk dalam organisasi dan dapat pula dirasakan manfaatnya dalam memberi kontribusi bagi efektivitas organisasi secara keseluruhan.

Berkaitan dengan hal tersebut, masyarakat, bangsa dalam kebudayaannya terdiri dari unsure-unsur kecil yang merupakan bagian dari keberagaman dan juga membentuk kesatuan yang terintegrasi seperti halnya dalam organisasi dan administrasi yang merupakan suatu kesatuan yang memiliki aturan-aturan dan

norma-norma untuk mengatur orang-orang yang ada didalamnya yang juga tidak terlepas dari lingkungan masyarakat disekelilingnya.

Pada perkembangan budaya dalam lingkungan masyarakat merupakan ide gagasan dari orang-orang, dengan demikian yang membangun budaya itu adalah orang-orang, masyarakat dengan berbagai tujuannya. Dengan demikian, hal ini merupakan gambaran kecil adanya kaitan yang kuat antara budaya dengan administrasi.

Dengan kata lain, Manusia dengan budayanya membangun organisasi, didalam organisasi terdapat aktivitas kerjasama dan tujuan, inilah yang dikatakan administrasi sebagai proses. Dengan demikian, ecara filosofis adalah adanya dua orang atau lebih dengan melkukan proses kerjasama secara rasional tertentu untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya.

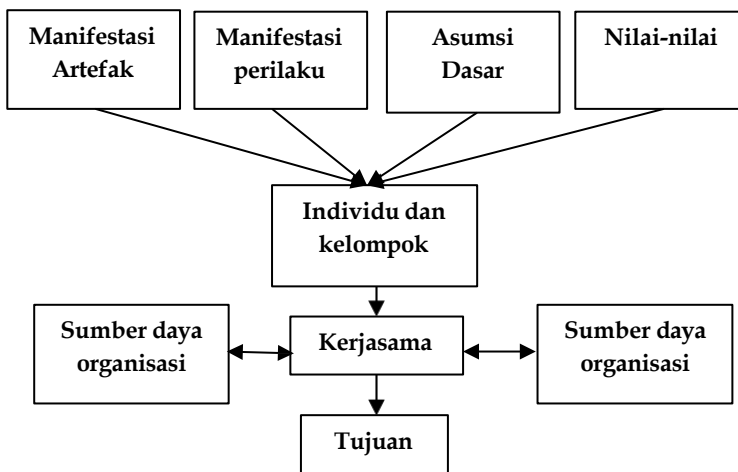
Pada studi ilmu administrasi bahwa aktivitas manusia dengan budayanya yang terus berkembang hingga terwujud adanya kerjasama secara rasionalitas tertentu dalam pandangan lain hal ini merupakan wujud administrasi sebagai proses. Herbert A. Simon et. Al, Alfred A. Knopf dalam Siagian (4:2006) menyatakan, Yang jelas ialah bahwa *“Usia administrasi sama dengan usia beradaban manusia karena apabila ada dua orang yang bekerja*

*bersama-sama untuk menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan hanya oleh satu orang diantara mereka, pada saat itu administrasi telah ada". Hal inilah yang dimaksud jika dikatakan bahwa administrasi merupakan suatu fenomena social budaya dalam arti luas.*

Kegiatan administrasi publik bertujuan memenuhi kepentingan publik atau secara akademik dikenal dengan istilah "publik interest". Meskipun kepentingan umum merupakan sasaran utama dari kegiatan administrasi publik, tetapi kepentingan umum itu sendiri menimbulkan masalah karena ketidakjelasan konsepnya (Denhart, 2003).

Ada yang mengartikan sebagai konsep kepentingan yang dirumuskan oleh para pembuat kebijakan yang dipilih (elected policy makers) sebagai mana terdapat administrasi publik lama (klasik). Ada yang beranggapan Sebagai suatu konsep yang tidak relevan lagi (pendapat kaum abolitionist) dalam administrasi publik sebagai mana dalam *New Publik Management* karena telah digantikan oleh koalisi dari kepentingan khusus yang menang. Namun sebagai mana yang diungkapkan dalam *New Public Service* (lihat Denhart, 2003) yang mendefinisikan kepentingan sebagai "shared values", yaitu lebih menggambarkan apa yang

dianggap bernilai oleh masyarakat atau komunitas yang dinyatakan langsung oleh masyarakat itu sendiri. Sebagai gambaran tentang budaya dan administrasi dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Dengan demikian dapat dirumuskan suatu konsep dari gambar tersebut di atas dalam pengertian yang luas tentang budaya dan administrasi, yaitu suatu proses pada lingkungan fisik social, yang seharusnya ada secara filosofis, sebagai nilai-nilai mendasar dan menjadi penjelas perilaku individu dan kelompok yang mewarnai praktek keorganisasian berhubungan dengan lingkungan dan budaya dengan menetapkan cara yang tepat untuk melakukan sesuatu proses kerjasama dalam lingkungan organisasi

untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya. Aktiuvitas ini merupakan perwujudan daya upaya manusia yang kooperatif yang memiliki tingkat nilai rasionalitas yang tinggi.

Dalam kaitan tersebut Dimock-Dimock (1968), menyatakan, “Bahwa pada dasarnya administrasi adalah aktivitas-aktivitas golongan yang bersifat kooperatif”. Dengan kata lain, fenomena kerjasama yang bersifat kooperatif dan terorganisasi menjadi kajian dari ilmu administrasi.

Fenomena kerjasama yang dilakukan bersifat public menjadi kajian administrasi (*Public Administration*). Leonard D. White (1958) memberikan pandangan, yaitu “ *Administration is the process common to all group efforts public or private, civil or military, large scale or smile scale.* (Administrasi adalah proses yang umum dijumpai di semua kegiatan-kegiatan kelompok, baik public (Negara, pemerintahan), maupun *private* (swasta, perusahaan), sipil atau militer, dalam ukuran besar atau kecil).Albert Lepawsky (1966), menunjukkan enam peranan penting administasi dalam kehidupan dan perkembangan masyarakat.

1. *The universal importance of administration.*
2. *The stabilizing role of administration in society.*
3. *The role administration in social change.*

4. *The threat of a managerial revolution.*
5. *The prospect of managerial evolution*
6. *Administration as the key to modern society.*

Pandangan Lepaswsky di atas dapat dimaknai bahwa administrasi sebagai studi ilmiah yang serius diperlihatkan dari disintegrasi bagi kurangnya abilitas administrative (*Administrative disability*) dan efisiensi manjerial (*managerial efficiency*) terutama periode hingga Perang Dunia II. Fayol mengatakan, melalui pengetahuan administrasi kita mengerti perencanaan, organisasi, komando, koordinasi dan control, yang menjadi dasar-dasar untuk tenaga kerja.

Dengan demikian tiap orang memiliki kebutuhan akan administrasi, sehingga administrasi adalah satu subjek dari kepentingan yang universal. Administrasi diorientasi untuk stabilisasi intitusi sosial masyarakat dimana para pimpinan manajerial memeiliki peran penting serta administrasi adalah untuk menjamin stabilitas social dengan menyediakan fasilitas bagi perubahan social. Administrasi juga merupakan kunci untuk untuk pengabdian kekuasaan dalam masyarakay yang modern.

Pentingnya studi administrasi dan peranan administrasi disebabkan oleh:

1. Kebutuhan manusia disegala bidang semakin meningkat.
2. Berkembangnya pola pikir manusia sejalan dengan berkembang ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin terorganisasi, modern dan canggih. (perubahan dari konvensional menjadi digital)
3. Kecepatan perubahan kondisi social masyarakat dan lingkungan.

Pada era sekarang merupakan era digital, dimana manusia tidak dapat terlepas dari perangkat computer, internet yang mendorong pada implementasi administrasi dalam organisasi terwujud dengan munculnya *Elektronik Governmen "E" Gov* di segala bidang (seperti pada pemakaian jalan Tol, pembayaran Tilang kendaraan, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Perijinan, Pendidikan, Pajak, digital transaksi informasi dan keuangan dan lain-lainnya) pada umumnya sekarang di era aksesibilitas berbasis pada Teknologi Informasi dengan perangkat computer melalui akses internet yang terus bergerak maju dan berkembang di dunia teknologi komunikasi (*hand phone atau smart Phone*) yang dapat mengakses kepentingan individu, kelompok, instansi, lembaga, organisasi secara mobile.

Hal ini berbeda dengan budaya organisasi dikalangan pegawai pemerintah yang mempunyai karakteristik pada umumnya budaya yang tidak adaptif bersifat birokratis. Para pegawai kurang kreatif, tidak berani mengambil risiko dan bersifat reaktif, tidak proaktif. Karena hambatan birokrasi maka informasi yang masuk tidak lancar dan mengalir dengan mudah dalam sendi-sendi organisasi.

Motivasi dan inovasi tidak dapat dimaksimalkan karena adanya kontrol yang ketat dan luas. Sebaliknya, budaya yang adaptif di lingkungan pegawai perusahaan dengan cara pendekatan yang dilakukan adalah proaktif, mau menanggung risiko, penuh kepercayaan dan saling mendukung diantara anggota organisasi dalam memecahkan masalah, dan mau menerima terhadap perubahan dan inovasi dalam organisasi. Selain itu tipe budaya adaptif ini juga menghargai dan mendorong kewiraswastaan, yang membantu suatu perusahaan menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah serta berusaha mencari peluang-peluang dan tantangan-tantangan baru.

Konsep administrasi publik di Indonesia dikenal administrasi negara. Administrasi negara sebagaimana didefinisikan oleh Atmosudirdjo (1995:28) sebagai "kepengurusan pemerintahan

pada negara sebagai organisasi modern” yang tercermin dari hal-hal berikut :

- 1) Sebagai suatu fungsi pemerintahan untuk mengurus dan menangani urusan-urusan kenegaraan (*public*) secara tertentu.
- 2) Administrasi negara sebagai suatu organisasi untuk *mengendalikan* keadaan pemerintah negara.
- 3) Administrasi negara sebagai proses penyelenggaraan berbagai macam tugas dan urusan pemerintahan secara terorganisasi, sistematis, metodis teknis.

Administrasi publik telah dipandang sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara (*public policy implementation*). Administrasi menurut Siagian (1997:3) yaitu “Keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Atmosudirdjo (1986:46) menyebutkan bahwa “administrasi adalah penyelenggaraan bersama atau proses kerja sama antara sekelompok orang-orang secara tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan dan direncanakan sebelumnya”. Pendapat dari Simon (1996:3) yaitu

*“Administration as the activities of group cooperating to accomplish common goals”*. Sedangkan pendapat White (1994:11) yaitu *“Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or small scale etc”*.

Fungsi administrasi dan manajemen menurut Siagian (1997:103) yaitu «Fungsi-fungsi organik» dan “Fungsi-fungsi pelengkap». Keduanya memiliki kesamaan kepentingan dan saling mendukung dalam aktivitas kerja secara operasional. Fungsi organik yaitu seluruh fungsi yang mutlak harus dijalankan administrasi dan manajemen. Ketidak mampuan untuk menjalankan fungsi organik akan mengakibatkan kematian organisasi. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pelengkap adalah fungsi yang walaupun tidak mutlak harus ada, tetapi sangat berpengaruh terhadap kelancaran dalam pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan dengan secara efektif dan efisien.

Sistem kerja, prosedur kerja dan tata kerja tersebut memaknai kelancaran dalam bekerja untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Administrasi merupakan kegiatan yang sangat luas dalam penyelenggaraan negara sebagaimana dikemukakan Soeryadi

(1997:17) yaitu “Penyelenggaraan administrasi dalam suatu organisasi harus menjadi satu kesatuan dengan penyelenggara manajemen. Penyelenggara administrasi sering disebut dengan administrator dan penyelenggara manajemen sering disebut manajer. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena administrasi memiliki peran sebagai proses dan manajemen memiliki peran sebagai alat yang harus bergerak dalam satu wadah yaitu organisasi.

Pencapaian tujuan organisasi memiliki tugas yang sangat luas. Karena harus bergerak dalam berbagai bidang yang berhubungan dengan proses kerjasama untuk mencapai tujuan organisasi. Salah satu tugas yang sangat penting dengan menentukan terhadap keberhasilan dengan mencapai tujuan.

Administrasi publik (*public administration*) yang lebih dikenal di Indonesia dengan istilah administrasi negara, adalah salah satu aspek dari kegiatan pemerintah. Administrasi publik merupakan salah satu bagian dari ilmu administrasi yang erat kaitannya dengan perumusan berbagai kebijakan negara Administrasi publik sangatlah berpengaruh tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula pada tingkat implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai

tujuan program yang telah ditentukan oleh pembuat kebijakan politik.

Peran administrasi negara atau administrasi publik merupakan proses dalam perumusan kebijakan sebagaimana pendapat Nigro dan Nigro (1983:18) yaitu *“Public Administration has an important role formulating of public policy and thus a part of the political process”*. Administrasi negara mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.

Pendapat Presthus (1975:3) administrasi negara mempunyai arti *“ Public administration may be defines as the art and science of design and carrying out public policy. As the scale and complex of government uncreased, civoil sevants assumed a large role in policy making, in addition to their traditional and still mayor role of implementing polities designed by the elected master”*. (Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai seni dan ilmu pengetahuan mendesain dan melaksanakan kebijakan publik. Skala dan kompleksitas dari urusan pemerintah yang semakin bertambah, asumsi pelayanan sipil merupakan pengaturan yang besar dalam pembuatan kebijakan, peran dari implementasi kebijakan untuk melengkapi kebiasaan yang didesain melalui pilihan mereka).

Pendapat di atas diasumsikan bahwa administrasi publik mempunyai peranan penting di dalam pembuatan kebijakan publik. Pendapat lain mengenai administrasi negara yaitu menurut Pfiffner (1975:4) sebagai berikut :*Public administration involves the implementation of public which has been determine by representative political bodies.*

Definisi tersebut menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan proses dari kebijakan-kebijakan pemerintah dalam kerangka mencapai tujuan publik. Lebih jauh Pfiffner (1975:6) menjelaskan sebagai berikut :*In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policied, encompassing innumerable skills an techniques large numbers of people.*

Kegiatan yang dilaksanakan administrasi publik begitu luas dan spesifik dengan harapan agar tujuan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Secara khusus administrasi negara untuk Indonesia telah didefinisikan LANRI (1997:87), yaitu “Administrasi Negara Republik Indonesia adalah seluruh penyelenggaraan kekuasaan Pemerintah Negara Indonesia dengan memanfaatkan segala kemampuan aparatur negara serta segenap dana dan daya demi tercapainya tujuan Negara Indonesia dan terlaksananya tugas Pemerintah Republik Indonesia seperti yang ditetapkan dalam

Undang-Undang Dasar 1945". Penyelenggaraan administrasi negara dapat berlangsung dengan efektif diimbangi dengan sumber-sumber yang lengkap dan tepat.

Pentingnya budaya organisasi didasarkan pada kompleksitas dinamika organisasi yang beragam sehingga membutuhkan budaya organisasi yang kuat dalam administrasi publik guna menopang kemajuan, mengatasi masalah dan memecahkan permasalahan, upaya mencapai tujuan, visi dan misi dalam administrasi publik tentu saja diperlukan karakteristik serta pola dalam budaya organisasi kuat yang sesuai dengan kebutuhan.

Pentingnya analisis mengenai budaya organisasi, sebagaimana konsep dan teori tentang budaya organisasi yang diuraikan dan kaitannya dengan upaya penelitian atau analisis tentang budaya organisasi, maka dapat dimaknai bahwa budaya organisasi mengandung nilai-nilai (*value*) baik yang ada didalam (dalam arti lokal/internal) ataupun nilai baru dari luar, secara nyata berpotensi mempengaruhi aktivitas organisasi disebabkan keberadaan lingkungan sosial yang dinamis.

Nilai (*Value*) dirumuskan menurut Nurmantu (2007:48), yaitu "sebagai prinsip, filsafat tujuan dan standar social yang dianggap

bermakna mengandung manfaat". Lebih lanjut Nurmantu menyatakan, "*value*, yakni pandangan-pandangan tentang apa yang seharusnya dilakukan, misalnya: Kesopanan, keterbukaan, kejujuran". Sedangkan Leonard L. Berry (1999) dalam Nurmantu (2007:100) menyatakan, bahwa " Nilai-nilai inti dalam budaya organisasi terdiri dari keunggulan, inovasi, kerjasama dalam tim, menghargai orang lain, integritas dan keuntungan (laba) sosial".

Robbin dalam Angelica (1996:443) menyatakan, "Keyakinan bahwa budaya yang kuat dan khas sangat berpengaruh terhadap keberhasilan suatu organisasi". Hal tersebut diperkuat melalui pendapat Hofstede dalam Moeljono (2005:26), yaitu bahwa "Ditemukan secara umum bahwa organisasi-organisasi yang sukses mempunyai budaya yang kuat sekaligus khas. Termasuk mitos-mitos yang memperkuat sub-budaya organisasi. Organisasi yang gagal mempunyai sub-sub budaya kerja yang berlainan satu sama lainnya, atau kalau tidak, mempunyai budaya masa lalu yang membuat organisasi terhalangi dalam melakukan adaptasi terhadap lingkungan yang berubah".

Berdasarkan uraian di atas, dalam organisasi yang budayanya kuat, perilaku para anggotanya dibatasi dengan komitmen yang kuat bukan karena perintah atau ketentuan formal

tetapi membangun kesamaan visi dan misi, tujuan, inovasi serta menerima keterikatannya pada norma-norma dalam sistem nilai-nilai organisasi.

Berkaitan dengan teori Budaya organisasi, maka secara jelas organisasi memiliki kekuatan dalam menggerakkan organisasi, termasuk didalamnya terkait dengan lingkungan eksternal dan internal dan budaya organisasi. Selain itu, keeratan korelasi antara budaya organisasi dengan lingkungan internal eksternal organisasi, bahkan sejauh mana organisasi mampu menciptakan dengan jelas sasaran dan harapan mengenai keberhasilan tatakelola organisasi agar efektif serta dengan budaya organisasi mampu mengetahui dampak yang ditimbulkan sejauh mana unit-unit organisasi dibawahnya terdorong untuk bekerja dengan tepat.

Robbins (2001:27) menyatakan, bahwa, “Karakteristik budaya organisasi merupakan gambaran dari uniknya setiap organisasi yang ada”. Dengan demikian, organisasi pemerintahan daerah sebagai suatu organisasi publik yang memiliki anggota dengan latar belakang budaya yang heterogen, maka untuk kepentingan integritas organisasi, perlu memiliki nilai-nilai budaya organisasi yang terintegrasi dengan tujuan organisasi dan kebutuhan

lingkungan organisasi maupun kebutuhan masyarakatnya secara tepat.

Luthans dalam Riani (2011:8), menyatakan tentang fungsi budaya organisasi mempunyai sejumlah karakteristik penting. Beberapa diantaranya adalah:

1. Memberi *sense of identity* kepada anggota organisasi untuk memahami visi, misi menjadi bagian integral dari organisasi.
2. Menghasilkan dan meningkatkan komitmen terhadap misi organisasi.
3. Memberikan arah dan memperkuat standar perilaku untuk mengendalikan perilaku organisasi agar melaksanakan tugas dan tanggungjawab mereka secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang telah disepakati bersama.

Fungsi budaya organisasi dapat dilakukan dengan tepat dapat memberikan sejumlah keuntungan terhadap organisasi, dimulai dari pucuk pimpinan tertinggi visi, misi sampai pada keterlibatan seluruh anggota organisasi secara transformasional, melalui kejelasan visi-misi, nilai-nilai, komitmen, kondisi lokal dan global serta arah yang jelas untuk mencapai tujuan organisasi. Peter

F Drucker dalam Riani (2011:7) menyatakan “Budaya organisasi adalah pokok penyelesaian masalah-masalah eksternal dan internal yang pelaksanaannya dilakukan secara konsisten oleh suatu kelompok yang kemudian mewariskan kepada anggota-anggota baru sebagai cara yang tepat untuk memahami memikirkan dan merasakan terhadap masalah-masalah yang terkait di atas”.

Pemikiran dari Peter F Drucker diatas mengandung makna bahwa budaya organisasi merupakan cara dalam mengatasi serta menyelesaikan masalah dalam organisasi yang dalam pelaksanaannya diperlukan sikap yang konsisten dan memberikan pendidikan, melatih, mengajarkan kepada generasi dalam organisasi.

Santhe dalam Moeljono (2005:22) menyatakan: “Kontinuitas kepemimpinan, keanggotaan kelompok yang stabil, konsentrasi geografis, ukuran kelompok yang kecil, dan keberhasilan yang berarti, semuanya berperan pada munculnya budaya organisasi yang kuat”. Secara konsep dan teori terdapat ciri-ciri budaya organisasi yang menunjukkan budaya yang kuat. Dalam kaitan tersebut, Robbins (1997:289) mengemukakan ciri-ciri budaya kuat sebagai berikut:

1. Anggota-anggota organisasi loyal kepada organisasi
2. Pedoman bertingkah laku bagi orang-orang di dalam perusahaan digariskan dengan jelas, dimengerti, dipatuhi dan dilaksanakan oleh orang-orang di dalam perusahaan sehingga orang-orang yang bekerja menjadi sangat kohesif.
3. Nilai-nilai yang dianut organisasi tidak hanya berhenti pada slogan, tetapi dihayati dan dinyatakan dalam tingkah laku sehari-hari secara konsisten oleh orang-orang yang bekerja dalam perusahaan.
4. Organisasi memberikan tempat khusus kepada pahlawan-pahlawan organisasi dan secara sistematis menciptakan bermacam-macam tingkat pahlawan
5. Dijumpai banyak ritual, mulai dari ritual sederhana hingga yang mewah.
6. Memiliki jaringan kultural yang menampung cerita-cerita kehebatan para pahlawannya.

Menurut Ndraha (1997:122) menyatakan bahwa, “Budaya kuat adalah budaya organisasi yang ideal”. Dalam kaitan budaya organisasi kuat tersebut Deal dan Kennedy dalam nurmantu (2007:43) menyatakan, “Budaya kuat adalah pengungkit yang sangat berdaya untuk memandu perilaku.

Ciri-ciri budaya lemah dinyatakan oleh Deal & Kennedy (1982) dalam Tika (2008:123), yaitu;

- a. Mudah terbentuk kelompok-kelompok yang bertentangan satu sama lain.
- b. Kesetiaan kepada kelompok melebihi kesetiaan kepada organisasi.
- c. Anggota organisasi tidak segan-segan mengorbankan kepentingan organisasi untuk kepentingan kelompok atau kepentingan diri sendiri.

Budaya lemah diuraikan oleh Tan (2002:69) dengan menyebutkan terdapat pula budaya organisasi yang lemah dengan istilah budaya yang tidak sehat dengan ciri sebagai berikut,

- 1) Pegawai cepat merasa puas dengan kinerjanya
- 2) Sedikit inovasi.
- 3) Sedikit inisiatif dan cenderung menunggu instruksi.
- 4) Pemimpin lamban mengambil sikap dan tindakan terhadap pegawai yang kinerjanya tidak baik
- 5) Pegawai merasa nyaman dengan kondisi yang ada.

Budaya organisasi dapat diartikan sebagai suatu sistem, makna bersama persepsi yang dianut oleh anggota-anggota organisasi atau sejumlah pemahaman penting seperti norma, nilai,

sikap dan keyakinan yang dimiliki bersama oleh anggota organisasi atau dengan kata lain budaya organisasi merupakan pola dasar yang diterima oleh organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan agar mampu beradaptasi dengan lingkungan, visi, misi, tujuan, trtategi dan mempersatukan anggota-anggota organisasi.

Selain itu, budaya organisasi intinya memberikan dampak yang kuat terhadap perilaku anggota organisasi, memiliki makna persepsi bersama yang dianut oleh anggota walaupun berlainan latar belakang atau tingkatan.

Budaya organisasi memuat atau terkandung adanya dimensi atau karakteristik tertentu yang berhubungan atau bertalian secara erat dan interdependensi satu sama lainnya. Budaya organisasi dipandang penting mempunyai dimensi atau karakteristik yang jelas yang dapat didefinisikan dan diukur. Dalam kaitan dengan karakteristik primer budaya organisasi, Robbins, Stephen P. Judge, Timothy A. (2007: 511) *Organization Behavior*. Twelfth Edition. Upper Slide River.. New Jersey, *Seven primary characteristics organization culture*:

1. *Innovation and risk taking, The degree to which employees are encouraged to be innovative and take risks.*

2. *Attention to detail* The degree to which employees are expected to exhibit precision, analysis and attention to detail.
3. *Outcome orientation* The degree to which management focuses on result or outcomes rather than on the techniques and processes used to achieve those outcomes.
4. *People orientation* The degree to which management decisions take into consideration the effect outcomes on people within the organization.
5. *Team orientation* The degree to which work activities are organized around teams rather than individuals.
6. *Aggressiveness*, The degree to which people are aggressive and competitive rather than easygoing
7. *Stability*, The degree to which organizational activities are emphasize maintaining the status quo in contrast to growth.

Pendapat dari Robbins tersebut di atas diterjemahkan oleh Hadiana (2008:289), yaitu sebagai berikut:

- (1) Inovasi dan keberanian mengambil risiko, sejauh mana para karyawan didorong untuk inovatif dan mengambil resiko.
- (2) Perhatian terhadap detil , sejauh mana karyawan memperlihatkan presisi (kecermatan), analisis dan perhatian kepada rincian.

- (3) Berorientasi kepada hasil, sejauh mana manajemen memfokuskan perhatian pada hasil bukannya pada teknik dan proses yang digunakan untuk meraih hasil itu.
- (4) Berorientasi kepada manusia, sejauh mana keputusan manajemen memperhitungkan efek hasil-hasil pada orang-orang di dalam organisasi itu.
- (5) Berorientasi Tim, sejauh mana kegiatan kerja diorganisasikan sekitar tim-tim bukannya individu-individu.
- (6) Agresifitas, sejauh mana orang-orang itu agresif dan kompetitif dan bukannya santai-santai.
- (7) Stabilitas, sejauh mana kegiatan organisasi menekankan dipertahannya *status quo* sebagai kontras dari pertumbuhan.

Ketujuh karakteristik primer tersebut di atas menggambarkan kejelasan menentukan secara ideal budaya organisasi yang kuat, sekaligus sebagai pembeda dengan organisasi yang lainnya serta menggambarkan ciri khas dalam kemajemukan dari budaya organisasi.

Gambaran tersebut menjadi dasar sebagai komitmen, perekat pemahaman bersama (*shared*), sistem bersama bagi anggota organisasi, bagaimana urusan masalah dapat diselesaikan di dalamnya dan bagaimana anggota organisasi diharapkan dalam beradaptasi, bersikap, berperilaku untuk mewujudkan pencapaian tujuan.

Untuk menjadi organisasi yang kuat maka ke tujuh karakteristik primer yang disebutkan di atas harus ada terintegrasi bertalian dalam organisasi secara bersama-sama. Pada organisasi yang kuat ditandai dengan keberhasilan dalam pencapaian visi maupun tujuan yang telah ditetapkan, pimpinan yang handal dan nilai-nilai yang dianut organisasi tidak hanya berhenti pada slogan, tetapi dihayati dan dinyatakan dalam tingkah laku sehari-hari secara konsisten oleh pegawai dalam organisasi.

Mengambarkan budaya organisasi sehingga mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan budaya organisasi yang masih lemah menjadikan penting khususnya bagi pimpinan dan seluruh anggota organisasi hingga yang paling bawah harus mengetahui serta mengenali untuk mendorong tercapainya keberhasilan mewujudkan budaya organisasi yang kuat.

Nilai-nilai (*Value's*) inti dalam tujuh karakteristik primer budaya organisasi akan mampu mendorong terwujudnya budaya organisasi yang kuat dan khas sangat menentukan keberhasilan suatu organisasi,

Budaya organisasi dipandang dari perkembangan paradigma pemikiran dapat dinyatakan termasuk kedalam paradigma New Publik Management (NPM) dan juga termasuk kedalam paradigma New Public Service (NPS). Dalam kaitan tersebut, J.V Denhard dalam New Public Service (2000) memberikan hasil pemikirannya dengan menitik beratkan pada perilaku maupun nilai manusia, mengutamakan (*public*) dalam arti masyarakat, bahkan yang paling utama, yaitu menekankan serta mengutamakan “menghargai orang (Manusia)” selaras dengan nilai-nilai budaya. Menurut J.V Denhard, New Public Service (2000), yaitu:

1. Melayani warga masyarakat bukan sebagai pelayan (*Service citizen no costumers*).
2. Mengutamakan kepentingan *public* (*Seek the public interest*).
3. Lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan (*Value citizenship over entrepreneurship*)

4. Berfikir strategic dan bertindak demokratis (*Think strategically, act democratically*).
5. Melayani bahwa akuntabilitas

Pilihan terhadap “*the New Public Service(NPS)*” dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan. Aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mengorbankan waktu, tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku.

Alternatif yang ditawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan. Memang tidak gampang meninggalkan kebiasaan memerintah atau mengatur pada konsep administrasi lama, dari pada mengarahkan, menghargai pendapat sebagaimana yang disarankan konsep NPS.

Standar Pelayanan Publik yang Partisipatif, Transparan dan Akuntabel. Keberhasilan dalam penerapan konsep standar dan kualitas pelayanan publik yang minimal memerlukan dimensi yang

mampu mempertimbangkan realitas. Ada sepuluh dimensi untuk mengukur keberhasilan tersebut :

- 1) *Tangible*; yang menekankan pada penyediaan fasilitas, fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.
- 2) *Reability*; adalah kemampuan unit pelayanan untuk menciptakan yang dijanjikan dengan tepat.
- 3) *Responsiveness*; kemauan untuk membantu para provider untuk bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
- 4) *Competence*; tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
- 5) *Courtesy*; sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan pelanggan serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
- 6) *Credibility*; sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
- 7) *Security*; jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin dan bebas dari bahaya dan resiko.
- 8) *Acces*; terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.

- 9) *Communication*; kemaun pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan, atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
- 10) *Understanding the customer*; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Sepuluh konsep ini mempertegas bagaimana model manajemen penyediaan standarisasi pelayanan publik dalam mengelola sektor-sektor publik yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel.

Suksesnya penyelenggaraan pelayanan publik secara ideal menetapkan Tujuan; parapejabat publik harus mengetahui apa yang menjadi gagasan pokok, tujuan tersebut harus mengakar secara mendalam dari tindakan sehari-hari dan perencanaan jangka panjang organisasi yang bersangkutan, para penyelenggara pelayanan publik sepanjang waktu harus mencontohi misi dan para "*street level bureaucracy*" dikendalikan untuk melakukann hal tersebut.

Karakter; para penyelenggara pelayanan memiliki perasaan yang kuat tentang siapa mereka dan apa yang terpenting. Karakter organisasi diturunkan dari kesepakatan kepercayaan yang kuat,

dikomunikasikan secara internal dan eksternal melalui aktivitas terpusat secara prinsip. Aparat birokrat sebagai pelayanan memancarkan integritas, kepercayaan, kepedulian, keterbukaan, dan secara krusial sebuah hasrat untuk belajar. Keputusan; organisasi yang melakukan segala sesuatu, pencapaian atas tujuan dan mendemonstrasikan karakter melalui penggunaan aturan yang luas atas perangkat manajemen. Menurut Denhardt (2003), *the new public service* memuat ide pokok sebagai berikut:

- a) *Serve citizen, not customers* (Melayani Warga Negara, bukan customer. Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (customers) tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan antar warga negara
- b) *Seek the public interest* (Mengutamakan Kepentingan Publik). Administrasi publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dari kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang

dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu, lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab

- c) *Value citizenship over entrepreneurship* (Kewarganegaraan lebih berharga daripada Kewirausahaan). Kepentingan publik adalah lebih di majukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti dari pada oleh gerakan para menejer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka
- d) *Think strategically, act democratically* (Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis). Pertemuan antara kebijakan dan program agar bisa di capai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggung jawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan
- e) *Recognized that accountability is not simple* (Tahu kalau Akuntabilitas Bukan Hal Sederhana). Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik dari pada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga Negara.

- f) *Serve rather than steer* (Melayani Ketimbang Mengarahkan). Semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih dari pada perusahaan untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru.
- g) *Value people, not just productivity* (Menghargai Manusia, Bukan Sekedar Produktivitas). Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang



# BAB V

## INOVASI ADMINISTRASI PUBLIK

### **A. Konsep Inovasi Administrasi Publik**

Inovasi secara harfiah berasal dari Bahasa Inggris, *innovation* yang berarti perubahan. Inovasi juga didefinisikan oleh Makmur dan Rohana Tahier (2015: 9) sebagai “suatu proses kegiatan atau pemikiran manusia untuk menemukan sesuatu yang baru yang berkaitan dengan input, proses, dan output, serta dapat memberikan manfaat dalam kehidupan manusia”. Terjemahan dari

pengertian tersebut adalah sebagaimana dikemukakan Makmur dan Rohana Tahier (2015: 9) adalah “inovasi yang berkaitan dengan input diartikan sebagai pola-pola pemikiran atau ide manusia yang disumbangkan pada temuan baru. Sedangkan dalam arti proses banyak berorientasi pada metode, teknik, ataupun cara bekerja dalam rangka menghasilkan sesuatu yang baru. Adapun dalam arti output ditujukan pada hasil yang telah dicapai terutama penggunaan pola pemikiran dan metode atau teknik kerja yang telah dilakukan. Baik input, proses, maupun output, dalam kerangka inovasi semuanya merupakan satu kesatuan utuh yang tidak bisa dipisahkan satu per satu.

Kaitan antara konsep inovasi dalam administrasi publik sebagaimana dikemukakan Makmur dan Rohana Tahier (2015: 79) adalah bahwa “konsep inovasi administrasi merupakan argumentasi dengan penalaran yang dalam dan didasari pemikiran rasional seseorang dimana orang lain belum sempat memikirkannya dalam rangka melaksanakan aktivitas yang dilakukan dalam bentuk kerja sama untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien”. Tujuan yang ingin dicapai dari adanya inovasi dalam administrasi adalah perubahan dalam situasi atau suasana proses kerja sama terutama yang menyangkut bidang pekerjaan yang harus diselesaikan, proses kerja yang tidak selalu monoton

dan membosankan, ketersediaan fasilitas kerja yang memadai, serta peningkatan mutu profesional sumber daya manusia yang terlibat dalam proses kerja sama (Makmur dan Rohana Tahier (2015: 79).

Semangat otonomi daerah yang dilandasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sejauh ini terus berorientasi pada otonomi yang luas, sampai pada tingkatan terkecil dari organisasi pemerintah. Terbukti dengan munculnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang secara tidak langsung sebetulnya mendorong otonomi pada tingkatan desa, sebagai organisasi terkecil dari pemerintahan yang ada di Indonesia.

Sejalan dengan itu, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pembaharuan di berbagai sektor sebagai suatu langkah untuk mengatasi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Inovasi menjadi suatu keharusan yang mesti dilakukan agar keberadaan pemerintah menjadi bermakna di mata rakyatnya (van Vierlo, 1996). Inovasi tidak hanya penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan tetapi juga untuk meningkatkan kapabilitas pemerintah (Nutt and Backoff, 1993; Miller and Friesen, 1983; Osborne and Gaebler, 1992; Morris and Jones, 1999). Rondinelli dalam Kurniasih (2010: 154) mendefinisikan desentralisasi sebagai *the transfer of planning, decision making, administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative*

*units, semi-autonomous and parastatal organizations, local government, or non governmental organizations.*

Pembenahan pada sektor publik di Indonesia perlu dilakukan secara komprehensif, fundamental dan berkesinambungan. Pembentukan pada sektor publik pada prinsipnya merupakan upaya sistematis dan terencana dalam mewujudkan pengarusutamaan kepentingan publik. Pembentukan sektor publik yang menyeluruh hendaknya melibatkan lebih banyak komponen bangsa, dalam arti lain konsep masyarakat dan rakyat hendaknya mulai bergerak ke konsep publik. Dalam konsep publik setidaknya ada dua hal yang perlu dihayati bersama, yakni adanya mekanisme dialogis (suatu komunitas dapat masuk kategori publik manakala mereka menempuh cara dialog yang rasional, damai dan konstruktif untuk menghasilkan suatu keputusan bersama) dan adanya pengambilan keputusan (pengambilan keputusan dihayati sebagai bentuk keterlibatan aktif dari semua komponen komunitas) (Wicaksono, 2014: ix).

Peter Drucker (1986), berpendapat bahwa setiap organisasi perlu suatu kompetensi inti (*core competence*), yaitu inovasi. Inovasi mendorong pertumbuhan organisasional, meningkatkan keberhasilan masa yang akan datang, dan merupakan mesin yang memungkinkan organisasi bertahan dari kerentanan (*viability*).

Inovasi adalah tindakan yang memberi sumber daya kekuatan dan kemampuan baru untuk menciptakan kesejahteraan.

Inovasi mencakup hal-hal sebagai berikut: *a. Innovation is creating new ideas and getting them to work. B. Innovation is not science or technology. C. Innovation creates new wealth rather than knowledge. D. Innovation is turning an ideas into a business success. E. Innovation is a change in the economic or sosial environment. F. Innovation must be user focused. G. Innovation = invention + exploitation h. Exploitation = everything involved in implementation or commercialization i. Innovation is a newness in the sense of not having been done before, but with a little bit of slack. J. Innovation = invention + implementation + commercialization. K. Every invention is (a) new combination of b preexisting knowledge which (c) satisfies some want (Gaynor, 2002).*

Drucker (1986) menyatakan bahwa secara spesifik, inovasi yang sistematis berarti memonitor tujuh sumber peluang inovasi. Empat sumber yang pertama terdapat di dalam organisasi, baik usaha maupun lembaga pelayanan masyarakat, atau di dalam organisasi. Selanjutnya tiga sumber yang kedua merupakan perubahan yang terjadi di luar organisasi. Selanjutnya terdapat lima prinsip yang dapat menumbuhkan inovasi dari dalam diri individu atau organisasi. Kelima prinsip yang dimaksud meliputi a) Inovasi yang mempunyai tujuan dan sistematis, dimulai dengan menganalisis

sumber peluang inovatif b) Inovasi yang bersifat konseptual dan perseptual. Keharusan inovasi adalah pergi keluar untuk melihat, bertanya, dan mendengarkan, memperhatikan para pelanggan, para pemakai, mempelajari harapan mereka, menilai kebutuhan mereka c) Agar efektif sebuah inovasi harus sederhana dan harus difokuskan d) Inovasi yang efektif dimulai dari kecil, pertama kali membutuhkan dana seadanya, orang seadanya, dan sekedar pasar yang kecil dan terbatas e) Sebuah inovasi yang berhasil harus mengarah pada kepemimpinan di dalam lingkungan tertentu.

Kemampuan berinovasi pemerintah daerah ditunjang oleh SDM yang kompeten dalam menjalankan tugasnya sebagai aparatur negara yang memiliki tanggung jawab moral memberi pelayanan terbaik (prima) bagi masyarakat. Menurut Papasi (1994), pola pikir dan pola tindak dari seorang eksekutif pembangunan yang ideal adalah: 1. Holistik-Integralistik, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang mempunyai pandangan-pandangan luas dan jauh ke depan. Sikap seperti ini diperlukan sekali berhubungan dengan tugas eksekutif sebagai penentu berbagai kebijakan organisasi. 2. Proaktif-Antisipatif, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang aktif yang bukan sebagai penonton dalam menghadapi perkembangan yang ada, melainkan kiat kerjasama dengan pihak lain dan sebagai pengambil keputusan eksekutif

adalah partisipatif dan fasilitatif. 3. Kreatif-Inovatif, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang tidak hanya melakukan hal-hal yang rutin saja. Dia adalah orang yang berpandangan luas tetapi juga realistis. Ide-idenya cukup banyak, dapat muncul sewaktu-waktu dan istimewa, dapat menyusun konsep secara cepat. 4. Moral-Tanggung Jawab, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang dituntut untuk tercapainya efektivitas dalam pelaksanaan program. 5. Organisator-Profesional, adalah sikap dan perilaku eksekutif yang mempunyai keahlian dalam mengorganisasikan orang-orang, tugas-tugas, sarana dan prasarana organisasi maupun faktor ekstern organisasi. Pada dasarnya seorang organisator adalah juga komunikator, inisiator, kontributor dan evaluator.

Inovasi dalam organisasi tidak terjadi secara acak tetapi terpola. Ada tiga pola inovasi dalam organisasi. Pola pertama, inovasi yang terprogram melalui kegiatan riset dan pengembangan produk atau jasa. Pola kedua, inovasi yang tidak terprogram terjadi ketika muncul inefisiensi dalam organisasi atau ketika resources yang tersedia melimpah melampaui yang diperlukan lalu muncul inovasi. Pola yang ketiga inovasi terjadi ketika organisasi mendapat tekanan, seperti terjadi krisis sehingga harus ada tindakan untuk mengatasinya lalu muncul inovasi. Dengan demikian, inovasi

dapat dikembangkan secara proaktif dalam organisasi atau terjadi karena adanya tekanan dari lingkungan. (Zaltman et al, 1973).

Keberadaan pemerintah daerah di mana pun juga adalah dimaksudkan untuk menghasilkan output. Output penyelenggaraan pemerintahan oleh daerah adalah berupa percepatan kesejahteraan masyarakat yang dicapai melalui pemberdayaan masyarakat, peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah. Oleh karena itu inovasi kelembagaan atau inovasi dalam bidang organisasi menjadi penting dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ada tiga inovasi yang perlu dilakukan dalam organisasi pemerintah daerah yaitu: (1) inovasi dalam struktur organisasi agar mampu menghasilkan output yang memiliki relevansi dengan kebutuhan masyarakat; inovasi untuk mengurangi pengaruh *red tape* (hambatan birokrasi); dan (3) inovasi dalam pembuatan keputusan.

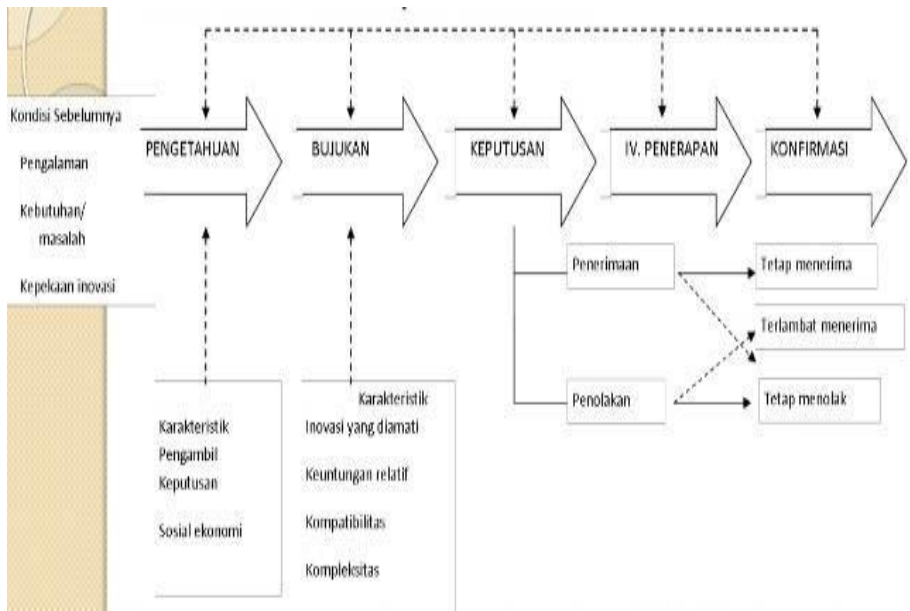
Inovasi dalam bidang pemerintahan atau sektor publik tidak mudah dilakukan. Borins (2001) mengatakan ada tiga penghambat inovasi. Pertama muncul dari dalam birokrasi itu sendiri, yaitu sikap yang skeptis dan enggan berubah; Kedua berasal dari lingkungan politik. Tuntutan organisasi kadang-kadang tidak bisa dipenuhi karena lingkungan politik yang tidak kondusif seperti

penambahan anggaran, peraturan-peraturan yang menghambat dan kepentingan-kepentingan golongan. Hambatan ketiga berasal dari lingkungan di luar sektor publik seperti keraguan publik terhadap efektivitas suatu program, kesulitan melaksanakan program terutama dalam menentukan kelompok sasaran. Inovasi sektor publik sering mendapat tentangan karena tidak saja akan mempengaruhi standard operating procedure tapi juga akan mempengaruhi pola-pola hubungan dan struktur kekuasaan yang ada.

Drucker (1994) mengamati bahwa inovasi pada organisasi sektor publik itu sering dihambat oleh tiga faktor. Pertama, ketergantungan pada anggaran pusat; kedua, misi dari sektor publik adalah menjamin terjadinya alokasi resources yang adil bukan memberikan pelayanan menurut kehendak pasar; dan ketiga tujuan utama manajemen sektor publik adalah melakukan sesuatu dengan baik menurut standard moral yang berlaku, bukan melakukan prioritasasi tujuan sesuai dengan skala ekonomi. Oleh karena itu inovasi sektor publik sering dianggap akan mengikis nilai-nilai fundamental yang menjadi acuan pola tindak organisasi publik yaitu keadilan.

Meskipun ada hambatan menurut pengamatan Drucker (1994) sektor publik hendaknya belajar kepada para innovator, agar

mampu berinovasi harus melihat perubahan-perubahan yang sedang berlangsung di bidang sosial, teknologi, ekonomi dan demografi karena setiap perubahan senantiasa membawa peluang baru. Sekali lagi Drucker menegaskan bahwa membangun manajemen wirausaha dalam organisasi publik adalah tugas politik yang paling berat dan menantang. Menurut Rogers (2003), proses keputusan inovasi terdiri dari 5 tahap, yaitu (a) tahap pengetahuan, (b) tahap bujukan, (c) tahap keputusan, (d) tahap implementasi, dan (e) tahap konfirmasi. Pendekatan inilah yang peneliti jadikan kerangka untuk menganalisis model inovasi pemerintah Kota Bandung melalui pemberdayaan RW menuju *Bandung Empowerment City*. Secara gambar, dapat peneliti sajikan sebagai berikut:



Gambar 6 Kerangka Inovasi

## B. Jenis – Jenis Inovasi Administrasi Publik

Berdasarkan berbagai pendapat diatas terkait inovasi, maka dapat disimpulkan bahwa Inovasi adalah ide, gagasan, pemikiran, terobosan dalam rangka melakukan pembaharuan dalam praktik dan proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga memiliki nilai tambah dalam satu atau lebih aspek dan atau proses administrasi negara. Suatu ide, gagasan,

pemikiran, terobosan dapat dikatakan sebagai inovasi jika memiliki unsur kebaruan, manfaat, dapat diadopsi/ replikasi, berkelanjutan serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Inovasi administrasi negara dalam konteks direktori inovasi dapat digolongkan menjadi delapan jenis utama, yaitu inovasi proses (terkait sop, tata laksana, sistem dan prosedur), inovasi metode (terkait strategi, cara , teknik baru), inovasi produk (terkait barang, jasa), inovasi konseptual (terkait paradigma, ide, gagasan, pemikiran, terobosan baru), inovasi teknologi (terkait e- government, tools (pembaruan peralatan/ perangkat)), inovasi struktur organisasi (terkait struktur baru, penggabungan, penghapusan, pengembangan), inovasi hubungan (terkait partnership, partisipasi masyarakat, relationship, networking), inovasi sumber daya manusia (terkait tata nilai (culture, mind set, etika), kepemimpinan, kompetensi, profesionalisme, pemberdayaan).

Pengambilan kelompok jenis inovasi ini dilakukan dengan memperhatikan jenis inovasi yang pernah dikemukakan para

ahli seperti Djamaludin Ancok, Paul Windrum, Victor Bekkers, Jurian Edelenbos, Bram Steijn dan Para Ahli OECD dan LAN. Melalui beberapa jenis tersebut disusun kembali dengan mengkaitkan kedalam ilmu administrasi Negara. Adapun jenis Inovasi Administrasi Negara tersebut sebagai berikut :

1. Inovasi Proses (process innovation)

Inovasi Proses merupakan Inovasi yang ditujukan untuk Peningkatan kualitas proses kerja baik internal dan eksternal yang lebih efisien dan sederhana. Ruang lingkup dari inovasi proses meliputi standar operasional prosedur (SOP), tata laksana, sistem, dan prosedur. Kriteria penentuan dari inovasi proses ini dapat di kelompokkan menjadi:

- a. Inovasi ini dilangsungkan pada level tata laksana rutin.
- b. Inovasi disebut sukses apabila proses kerja yang dilakukan menjadi semakin cepat, mudah, dan efektif.
- c. Dalam tata laksana rutin, pihak yang berwenang menjadi semakin sedikit dan duplikasi atau tumpang tindih tahapan menjadi hilang.
- d. Bagi organisasi yang melakukan pelayanan kepada masyarakat secara langsung, indikator kesuksesan

adalah peningkatan kepuasan terhadap pelayanan yang diberikan, yang dapat diukur melalui indeks kepuasan masyarakat (IKM).

## 2. Inovasi metode (*method innovation*)

Inovasi metode merupakan Inovasi yang ditujukan dalam sebuah penerapan strategi, cara, dan teknik baru untuk mencapai hasil yang lebih baik. Ruang lingkup dari inovasi metode adalah strategi, cara, dan teknik baru. Kriteria penentuan dari inovasi metode ini dapat di kelompokkan menjadi:

- a. Bentuk dari inovasi ini adalah kebijakan organisasi yang menggariskan cara baru dalam melakukan proses kerja organisasi. Cara baru ini dapat menyasar berbagai ranah seperti cara membuat keputusan, cara membuat produk, cara melakukan pelayanan, dan sebagainya.
- b. Inovasi ini dilakukan ketika cara atau metode lama yang digunakan organisasi dirasa tidak lagi efektif dan menguntungkan.
- c. Mengingat inovasi ini bersifat makro dan dapat diterapkan untuk bidang yang luas, untuk membedakannya dari inovasi yang lain, maka perlu

dicari inovasi metode yang sifatnya holistik dan paradigmatis. Metode yang baru tersebut diterapkan untuk seluruh kegiatan dan sektor yang ada di organisasi tersebut.

### 3. Inovasi produk (product innovation)

Inovasi produk merupakan Inovasi yang dituju kan untuk penciptaan atau modifikasi barang atau jasa untuk meningkatkan kualitas, citra, fungsi,dan sebagainya dari barang atau jasa tersebut.Ruang lingkup dari inovasi produk adalah Produk tersebut dapat berupa fisik (barang) maupun non-fisik atau imaterial (jasa). Kriteria penentuan dari inovasi produk ini dapat di kelompokkan menjadi:

- a. Inovasi ini dipakai atau dinikmati secara langsung oleh pelanggan.
- b. Organisasi terlibat secara langsung, aktif, dan penuh melalui proses internalnya untuk menghasilkan keluaran yang dinikmati pelanggan tersebut.
- c. Inovasi produk disebut sukses apabila: 1) produk yang dihasilkan semakin bermutu dan meningkat kualitasnya sehingga pemakai semakin puas; atau 2) produk yang diciptakan merupakan produk baru yang tidak ada presedennya. Kebaruan tersebut memenuhi harapan

dan keinginan pelanggan dalam cara yang sebelumnya tak terbayangkan.

#### 4. Inovasi konseptual (conceptual innovation)

Inovasi Konseptual merupakan Inovasi yang ditujukan untuk perubahan cara pandang atas masalah yang ada sehingga memunculkan solusi atas masalah. Ruang lingkup dari inovasi konseptual adalah kemunculan paradigma, ide, gagasan, pemikiran, dan terobosan baru yang sebelumnya tak terbayangkan.

Kriteria penentuan dari inovasi konseptual ini dapat di kelompokkan menjadi:

- a. Inovasi ini lahir dari perubahan cara pandang atas suatu masalah yang kemudian diwujudkan dalam kebijakan.
- b. Penilaian atas kesuksesan ini dapat dilihat dengan membandingkannya dengan kebijakan sebelumnya yang dilandasi oleh cara pandang lama. Apabila hasil atau kinerja kebijakan baru lebih baik, maka inovasi konseptual dapat dipandang berhasil.
- c. Biasanya, perubahan cara pandang ini dilakukan dengan melihat suatu isu dengan perspektif yang lebih positif atau dengan melakukan pembaruan paradigma.

## 5. Inovasi teknologi (technology innovation)

Inovasi teknologi merupakan Inovasi yang ditujukan untuk penciptaan atau penggunaan dari teknologi baru yang lebih efektif dan mampu memecahkan masalah. Ruang lingkup dari inovasi teknologi biasanya dilakukan melalui introduksi e-government dan pembaruan peralatan atau perangkat untuk menunjang pekerjaan.

Kriteria penentuan dari inovasi teknologi ini dapat di kelompokkan menjadi:

- a. Inovasi teknologi diawali oleh kesadaran bahwa teknologi yang selama ini digunakan tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Penggunaan teknologi lama menghambat pelaksanaan kerja yang lebih efektif dan tidak dapat memenuhi aspirasi konsumen.
- b. Inovasi ini diawali dengan kehadiran objek teknologi baru atau yang telah dimodifikasi. Namun letak inovasinya bukan pada kehadiran dari objek teknologi tersebut, melainkan pada penggunaannya secara rutin dalam operasi kerja organisasi.
- c. Biasanya, praktik inovas teknologi kontemporer melibatkan teknologi informasi dan komunikasi baru seperti internet

6. Inovasi struktur organisasi (organizational structure innovation)

Inovasi struktur organisasi merupakan Inovasi yang ditujukan untuk pengadopsian model organisasi baru yang menggantikan model lama yang tidak sesuai perkembangan organisasi. Ruang lingkup dari inovasi struktur organisasi adalah pembaruan struktur yang dilakukan melalui berbagai model dan bentuk seperti penggabungan, penghapusan, pengembangan, dan modifikasi struktur

Karakteristik struktur yang ideal adalah bersifat ramping namun kaya dalam dalam fungsi dan kapasitas. Kriteria penentuan dari inovasi struktur organisasi ini dapat di kelompokkan menjadi:

- a. Inovasi ini dilakukan setelah ada kesadaran bahwa struktur organisasi lama kurang mampu menunjang kinerja organisasi: terlalu gemuk, duplikasi dan tumpang tindih jabatan /unit, ketidakjelasan hubungan kerja, chain of command yang kurang tepat, dan sebagainya.
- b. Bentuk dari inovasi ini dapat dilihat dengan melihat bagan struktur organisasi.

- c. Inovasi ini hanya dapat dilakukan oleh pimpinan tertinggi dari suatu organisasi, karena hanya dialah pihak yang mempunyai otoritas untuk mengubah struktur organisasi.
7. Inovasi hubungan (relationship innovation)
- Inovasi hubungan merupakan inovasi yang ditujukan untuk bentuk dan mekanisme baru dalam berhubungan dengan pihak lain demi tercapainya tujuan bersama. Ruang lingkup dari inovasi hubungan adalah partnership, partisipasi masyarakat, relationship, networking.
- Kriteria penentuan dari inovasi hubungan ini dapat di kelompokkan menjadi:
- a. Inovasi hubungan dilakukan ketika organisasi merasa bahwa cara dan mekanisme yang dilakukannya untuk berhubungan dengan stakeholders selama ini tidak efektif dan menguntungkan.
  - b. Indikator keberhasilan dari inovasi ini adalah apabila stakeholders merasa lebih mudah, nyaman, dan cepat dalam berhubungan dengan organisasi. Biasanya, inovasi hubungan juga akan membuahkan peningkatan jejaring.

- c. Inovasi hubungan biasanya akan membuat sumberdaya dan kemampuan yang dikerahkan dari SDM internal organisasi berkurang, karena mereka akan dibantu oleh sumberdaya dan kekuatan dari stakeholders yang bekerja secara kolektif untuk mencapai tujuan bersama yang saling menguntungkan.
8. Inovasi pengembangan sumber daya manusia (human resources development innovation)

Inovasi pengembangan sumber daya manusia merupakan Inovasi yang ditujukan untuk perubahan kebijakan untuk meningkatkan kualitas tata nilai dan kapasitas dari sumber daya manusia (SDM). Ruang lingkup dari inovasi sumber daya manusia adalah pembaruan dan peningkatan kualitas atas salah satu atau lebih dari berbagai aspek SDM, mulai tata nilai (budaya, mindset, etika), kepemimpinan, kompetensi, profesionalisme, dan pemberdayaan.

Kriteria penentuan dari inovasi pengembangan sumber daya manusia ini dapat di kelompokkan menjadi:

- a. Inovasi ini diwujudkan melalui kebijakan organisasi yang menysasar SDM yang ada di organisasi tersebut.
- b. Pengaturan SDM tersebut bukan teknis dan administratif sifatnya (misalnya mutasi jabatan),

melainkan substantif (misalnya aturan disiplin organisasi yang baru).

- c. Inovasi dipandang berhasil apabila setelah kebijakan diterapkan, perilaku SDM berubah lebih baik dan atau kapasitasnya meningkat.

### **C. Inovasi Administrasi Publik Di Indonesia**

Pemerintah sudah melakukan upaya untuk percepatan pengembangan inovasi, hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Undang Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berdasarkan Pasal 7 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik tersebut, telah diamanankan kepada Kementerian PAN&RB untuk memberikan penghargaan kepada penyelenggara pelayanan publik.

Sebelum Undang undang tersebut diterbitkan sudah ada upaya yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dalam rangka percepatan pengembangan inovasi. Berdasarkan pertimbangan bahwa kebijakan inovasi nasional di Indonesia perlu dilaksanakan secara terencana, terpadu, terintegrasi, dan terkoordinasi dalam satu kesatuan Sistem Inovasi Nasional guna meningkatkan produktivitas nasional dan mempercepat pertumbuhan ekonomi bangsa dan dalam rangka implementasi pelaksanaan sistem inovasi

nasional secara efektif dan efisien, perlu dilakukan melalui institusi yang efektif dan berhasil-guna baik dari sisi legalitas dan otoritas, maka melalui Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2010 yang ditanda-tangani pada tanggal 20 Mei 2010 pemerintah mendirikan Komite Inovasi Nasional pada tahun 2010.

KIN mengusulkan Inisiatif Inovasi 1-747 untuk membantu negeri ini bertransformasi ke rezim ekonomi baru, menuju Indonesia berstatus advanced economy pada 2025. Fokus Inisiatif Inovasi 1-747 secara khusus adalah aspek penguatan human capital dan kesiapan teknologi (technological readiness).

Selanjutnya berdasarkan Pasal 7 Ayat (4) huruf c Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mulai tahun 2014 Kementerian PAN&RB melakukan kompetisi inovasi pelayanan publik untuk mendukung program one agency one innovation. Beberapa kriteria inovasi yang digunakan mencakup kriteria umum dan kriteria bidang, kriteria umum meliputi manfaat, pendekatan RB, pendekatan baru, keberlanjutan, dan dapat di transfer. Sedangkan kriteria bidang mencakup pencegahan korupsi, peningkatan kapasitas kinerja dan akuntabilitas aparatur, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Adapun peraturan terbaru tentang Pemerintah Daerah sudah mencantumkan terkait dengan inovasi. Menurut Undang-undang

nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada pasal 386 menyebutkan dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi yang dimaksud dalam pasal ini adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dalam pasal 387 telah dirumuskan pula kebijakan inovasi yang harus dilakukan Pemerintahan Daerah harus mengacu pada prinsip:

- a. Peningkatan efisiensi;
- b. Perbaikan efektivitas;
- c. Perbaikan kualitas pelayanan;
- d. Tidak ada konflik kepentingan;
- e. Berorientasi kepada kepentingan umum;
- f. Dilakukan secara terbuka;
- g. Memenuhi nilai-nilai kepatutan; dan
- h. Dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Pada pasal 389 diatur bahwa perlindungan terhadap pemerintah daerah dimana dalam hal pelaksanaan inovasi yang telah menjadi kebijakan Pemerintah Daerah dan inovasi tersebut

tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan, aparatur sipil negara tidak dapat dipidana.

Berdasarkan berbagai definisi dapat diartikan inovasi adalah suatu ide, gagasan, pemikiran, terobosan yang memiliki unsur kebaharuan, manfaat, dapat diadopsi/ replikasi, berkelanjutan serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Suatu ide, gagasan, pemikiran, terobosan dapat dikatakan sebagai inovasi jika memiliki unsur kebaharuan, manfaat, dapat diadopsi/ replikasi, berkelanjutan serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Berbicara tentang inovasi administrasi Negara, kita tidak bisa secara langsung memberikan pengertian berdasarkan pengertian kata perkata yang telah disampaikan di atas. Jika kita melihat konsep pengertian kata perkata inovasi administrasi Negara dapat Diartikan sebagai suatu ide, gagasan, pemikiran, terobosan yang memiliki unsur kebaharuan dan manfaat yang mampu menciptakan nilai tambah dalam satu atau lebih aspek dan atau proses administrasi Negara. Jika inovasi administrasi Negara dapat disamakan dengan inovasi sector publik, maka Albury (2003) pernah mengungkapkan inovasi dalam sektor publik adalah ide-ide baru yang bekerja.

Untuk lebih tepat «inovasi yang sukses adalah penciptaan dan pelaksanaan proses baru, produk, jasad metode pengiriman yang menghasilkan perbaikan yang signifikan dalam efisiensi hasil, efektivitas atau kualitas. Dalam bidang administrasi publik, Dwiyanto (2013) mengungkapkan bahwa inovasi bidang administrasi publik adalah setiap bentuk transformasi gagasan dan pengetahuan baru yang mampu menciptakan nilai tambah dalam satu atau lebih aspek dan atau proses administrasi publik. Menilik dari pengertian diatas dapat dikatakan bahwa inovasi administrasi Negara adalah Proses memikirkan dan mengimplementasikan suatu kebijakan oleh penyelenggara kepentingan publik untuk memenuhi kepentingan publik yang memiliki unsur kebaruaran serta kemanfaatan.



## DAFTAR PUSTAKA

- Achmad S.Ruky, 2006. *Sumber Daya Manusia Berkualitas*. Jakarta :PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Ahmad Tohardi, 2002. *Pemahaman Praktis Manajemen Sumber Daya Manusia Universitas Tanjung Pura*. Bandung Mandar Maju.
- Ahmad, Irfan & Marini Wulandari. 2015. *Kelembagaan e-Government sebagai Pendukung Smart Governance*. Jakarta: Balai IPTEKnet
- Apriyani, Dwi. 2008. *Digital Signature Menggunakan Sim Card*. Malang: Karya Ilmiah Universitas Brawijaya.
- Albury, David. 2003. *Inovasi di Sektor Publik*. Jakarta : PT Elex Media.
- Arenawati. 2011. *Complain Management Sebagai Wujud Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah. Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011*.
- Atmosudirdjo Prajudi. 1995. *Dasar Dasar Administrasi*. Cetakan X. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- ----- . 1986. *Dasar Dasar Administrasi*. Cetakan X. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Brown, Andrew. 1998. *Organization Culture*. Sccond Edition. Prentice Hall.
- Chang, Richard Y. 1999. *Sukses Melalui Kerjasama Tim*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.

- Drucker, Peter. 1986. *Innovation and Entrepreneurship*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Dwiyanto, Agus. 2013. *Unknown Tittle* ,disampaikan Diskusi Pertemuan Kedeputian Inovasi Administrasi Negara, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Darmawi, Herman. 2004. *Manajemen Resiko*. Jakarta: Bumi Akasara
- Davis, Keith. 1989. *The Human Resources and Personal Management*. New York : McGraw-Hill.
- -----1985. *Perilaku Dalam Organisasi*. Edisi ke tujuh. Alih Bahasa: Agus Darma. New York : McGraw-Hill. Jakarta: Erlangga.
- Denhardt, Robert B. Dan Janet V. Denhardt. 1990. *Public Administration*. California : Thomson Wadsworth
- Dwiyanto. Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Putra Utama.
- Donnelly, Ivancevic, Gibson. 1987 *Organisasi dan Manajemen*. Perilaku, Struktur dan Proses. Jakarta: Erlangga.
- Everett M, Rogers. 2003. *Diffusion of Innovation*. New York: The Free Press
- Ganjong, Andi. Agus Salim. 2004. *Pemerintahan Daerah. Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Galia Indonesia.
- Gibson et al. 1995. *Organizatin, 8 ed, jilid 2*. Alih Bahasa Nunuk Adiarni : Organisasi. Jakarta : Binarupa Aksara.

- . 1996. *Organization, 8 ed, jilid 2*. Alih Bahasa Nunuk Adiarni : Organisasi. Jakarta : Binarupa Aksara.
- Gomes, Faustino Cordoso. 1995. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Penerbit Andi. Yogyakarta.
- Harbani, Pasolong. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Hamburg, Christian and Andreas Furst, 2005. How Organizational Complaint Handling Drive Customer Loyalty an Analysis of The Mechanistic and The Organics Approach, Journal of Marketing, July 2015
- Hendro, Muliarto. 2015. *Konsep Smart City: Smart Mobility*. Bandung: SAFFK-MPWK ITB
- Henry, Nicholas. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*. Terjemahan : Luciana D. Lontoh. Jakarta : Rajawali.
- . 2004. *Public Administration & Public Affairs. Nith Edition*USA : Pearson Education. Inc.
- Henry Simamora. 1995. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. CV Mandar Maju. Bandung.
- Hidayat, L. Misbah. 2007. *Reformasi Administrasi*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama
- Hughes, Richard. L, Ginnet, Robert C, Curphy, Gordon J. 2002. *Leadership Enhancing the Lesson of Experience*, Fourth edition. New York: Mc Graw-Hill Irwin.

- Hodge, B.J and Lawrence, G. (1996). *Organization Theory: A Strategic Approach*. Fifth Edition. International Edition. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.
- Islamy Irfan, 1998. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara;
- Jones, O Charles, 1984. *An Introduction To Study Of Public Policy* (Terjemahan Ricky Ismanto) Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- John P. Kotter. & James L. Heskett, 1998. *Corporate Culture and Performance*. (terj Benyamin Molan). Jakarta: PT Prehalindo,
- John, Suprihanto, 2001. *Penilaian Kinerja Dan Pengembangan Pegawai*. Yogyakarta: BPFE, 2001
- Kansil. C.S.T. 2008. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Koentjaraningrat. 1994. *Kebudayaan Mentalitas Dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia.
- , 1993. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT. Gramedia
- , 1985. *Persepsi Tentang Kebudayaan Nasional*. Dalam Alfian (Ed). Jakarta: PT. Gramedia.
- , 1990. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Kossen. Stan. 1986. *Aspek Manusiawi dalam Organisasi*. Terjemahan, Bakrie Siregar. Jakarta: Erlangga
- Kluckhohn, Clyde. 1984. *Cermin Bagi Manusia*. Dalam Parsudi Suparlan (Ed). *Manusia Kebudayaan dan Lingkungan*. Jakarta: Rajawali.
- Kumorotomo Wahyudi. 2011. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kreitner, Robert, and Angelo, Kinicki. 2009. *Organization Behavior*. Fourth Edition. Boston USA. Irwin. Mc Graw-Hill. P and Heskett.
- Kotter, John 1997. *Corporate Culture and Performance*. Alih Bahasa Benyamin Molan. Jakarta Penhalindo Simon & Schuster (Asia) Pte Ltd.
- LAN (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia), *Sistim Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jilid II/Edisi ketiga, Gunung Agung, Jakarta, 1997.
- LAN (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia) .1992. *Budaya Organisasi dan Peningkatan Kinerja*. Jakarta: Pustaka Harapa
- Lutans, Fred. 2002. *Organization Behavior*, Nineth Edition. New York: Mc Graw-Hill.
- Mangkunegara, Anwar. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Cetakan ke Dua, Bandung: Remaja Rosda Karya.

- Mangkunegara, Anwar, 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Cetakan ke Dua, Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Mangkunegara, Anwar. 2003. *Perencanaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Bandung: Refika Aditama.
- Mangkunegara, Anwar. 2007. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Cetakan Ke Tujuh PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Manullang, Marihot, 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta:BPFE.
- Moeljono. Djokosantoso. 2005. *Budaya Organisasi Dalam Tantangan*. Jakarta: PT. Alex Media Koputindo. Gramedia Group.
- Moekijat. 2005. *Pengembangan Organisasi*. Bandung: MANDAR MAJU.
- Napitupulu. Paimin. Sianipar. Tamrin Madiri. 2008. *Ekologi Administrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Nasucha, Chaizi. 2004. *Reformasi Administrasi Publik*. Jakarta : Grasindo.
- Nawawi, Hadari dan Martini Hadari. 1994. *Ilmu Administrasi*. Jakarta : Ghalia Indonesia
- Nogi, Hessel. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Nimran, Umar. 2004. *Perilaku Organisasi*. Citra Media. Surabaya
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Budaya Organisasi*. Jakarta : Rineka Cipta.
- -----, 2005. *Teori Budaya Organisasi*. Jakarta : Rineka Cipta.

- , 2003. *Budaya Organisasi*. Jakarta : Rineka Cipta.
- , 1999. *Manajemen dan Administrasi Publik*. Jakarta : Erlangga.
- , 2001. *Ilmu Pemerintahan. (Kybernology)*. Bandung : Program Pasca Sarjana S2 dan S3 Ilmu Pemerintahan. Kerjasama IIP-Unpad.
- Nurmantu, Safri. 2007. *Budaya Organisasi Dari Chester I Barnard ke Michael E. Porter*. Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Nurmandi, Ahmad. 2015. *Manajemen Perkotaan: Teori Organisasi, Perencanaan, Perumahan, Pelayanan dan Transportasi Mewujudkan Kota Cerdas*. Yogyakarta: JKSG UMY
- Papasi, J.M., 1994. *Ilmu Administrasi Pembangunan Inovasi dan Pembangunan Proyek*. Bandung: Pioner Group
- Wicaksono, Kristian Widya. 2014. *Telaah Kritis Administrasi & Manajemen Sektor Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Peter A. Blau. 1996. *Bureaucracy in Modern Society*. New York Random House.
- Pursen. Van. C.A. 1984. *Strategi Kebudayaan*. Terjemahan dari buku *Cultuur In Stroomversnelling. Een gehel bewerkte uitgave van. Strategi Van The Cultuur*. Amsterdam/Brussel mcmlxxv. Oleh Dick Hartoko. Bandung: Kanisius.
- Poerwadarminta W.J.S. 1987. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka.

- Ranjabar. Jacobus. 2006. *Sistem Sosial Budaya Indonesia. Suatu Pengantar*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Roberth Mathis dan John H.Jackson, 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Salemba Empat PT Salemba Emban Patria.
- Robbins, Stephen P, 1998. *Organization Behavior, Concepts, Controversies, Application*. Seventh Edition, Jakarta : Englewood Cliffs dan PT. Prenhallindo.
- , 2008. *Prilaku Organisasi, Konsep Kontroversi, Aplikasi*. Edisi ke delapan alih bahasa Hadiana dan Benyamin Molan. Jakarta PT. Bumi Aksara.
- , 2008. *Prinsip-prinsip Perilaku Organisasi*, Edisi kelima. Alih Bahasa Halida . Jakarta. Erlangga.
- ....., 1998. *Teori Organisasi, Struktur Desain dan Aplikasi*. Terjemahan Jusuf Udaya. Jakarta : Arcen
- , 1999. *The Corporate Culture Survival. Sense and Nonsense. About Culture Change Guide*. Jossly-Bass Publisher.
- , 1997. *Organization Behavior, Concepts, Controversies, Application*. Seventh Edition, Jakarta : Englewood Cliffs dan PT. Prenhallindo,.
- , 2001. *Organization Behavior*, 9<sup>th</sup> Edition, New Jersey, Prentice Hall International, Inc, Upper Slide River.
- , 2007. *Organization Behavior*. Edisi 12, buku 2, Jakarta. Salemba Empat.

- , 1996. *Perilaku Organisasi*. Terjemahan Diana Angelica. Edisi 12, buku 1 dan 2, Jakarta. Salemba Empat.
- Riani, Asri Laksmi. 2011. *Budaya Organisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Saefullah. Djadja. 2010. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik. Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Bandung: LP3AN FISIP UNPAD.
- Salim. Agus. 2004. *Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Sastradipoera, Komaruddin. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Kappa Sigma.
- Schermerhorn, Jr. John R., Hunt James G., Osborn, Richard N. 1994. *Managing Organizational Behaviour*. New York : John Wiley and Sons Inc.
- Schein, Edgar H, 1991. *Organization Cultural Leadership*. San Fransisco, USA: Jossey – Bass Publisher.
- , 1999. *The Corporate Culture Survival, Sense and Nonsense About Culture Change Guide*, Jossey – Bass Publisher.
- , 1996. *Strategic Pragmatism, The Culture of Singapore's Economic Development Board*, Singapore : Toppan Company PTED Ltd, The MIT Press.
- Sedarmayanti. 2001. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: CV. Mandar Maju

- Sedarmayanti. 2009. *Sumber Ddaya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Bandung: Mandar Maju.
- Sentono, Prawiro . 1992. *Manajemen Sumber Daya Manusia Kebijakan Kinerja. Karyawan*, Ed 1. Yogyakarta: BPFE
- Sobirin. 2009. *Budaya Organisasi. Pengertian, Makna dan aplikasinya dalam kehidupan organisasi*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Siagian. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Bumi Aksara. Cetakan ke lima belas.
- , 1999. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: CV. Haji Masagung.
- Sigit, Soehardi. 2003. *Perilaku Organisasional*. Jakarta: Rineka Cipta
- Sutrisno, Edy. 2011. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Kencana.
- Sutherland, John W. 1978. *Management Handbook For Public Administrators*. Illionis : Van Nostrand Reinhold Company.
- Suaib, Rahmat. 2014. *Desentralisasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (dalam buku Manajemen Birokrasi dan Kebijakan: Penelusuran Konsep dan Teori*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Tangkilisan, 2005, *Manajemen Publik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Thoha, Miftah. 1983. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta : CV. Rajawali

- Veithzal. 2003. *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
- Widodo, D.S. 2001. *Adminsitrasi dan Manajemen Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Nurcahya
- Wirawan. 2007. *Budaya dan Iklim Organsasi*. Jakarta: Raja Grafindo Pekasa

### **Referensi Jurnal dan lainnya :**

- Kurniasih, Dewi. 2010. Jurnal Sosial dan Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Volume 19 Nomor 2 Desember 2010
- Laporan Akhir Direktorat Inovasi Administrasi Negara. 2014. Cet. 1. Pusat Inovasi Pelayanan Publik Kedeputian Inovasi Administrasi Negara Lembaga Administrasi Negara RI
- Makmur dan Rohana Tahier. 2015. *Inovasi dan Kreativitas Manusia dalam Administrasi dan Manajemen*. Bandung: Refika Aditama
- Muchlas M. Tahir dan Ahmad Harakan. Inovasi Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Program Smart Card Di Kota Makassar, Prosiding Seminar Nasional Prodi Ilmu Pemerintahan FISIP Unikom, 2015
- Mardisasmu. 2002. Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial UNISIA, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

