

Re-Orientasi Administrasi Publik yang Bernilai Publicness

DarisYullanto

Abstract

Theory of the Public Administration always struggled to find a clear understanding of the meaning of the concept of publicness of public administration. Issues such as the paradigm shift to the State Administration of Public Administration, a government draft governance changes, including changes to the state within the meaning of the concept of the public in the Public Administration no longer be defined as institutions but rather on the orientation of the value of publicness (Pesch: 2008). Public Administration Sciences little more successful shift the locus of Science in Public Administration from the government bureaucracy to issue of public interest and public affairs. If one understands about publicness, when danger threatens the assets of state enterprises and enterprises from state ownership or public ownership to individual ownership or the so-called privatization. Ideally privatization effort can refer publicness, so it can have a positive impact on the welfare of citizens.

Keywords: *Public Administration Sciences, Publicness*

Pendahuluan

Teori Administrasi Negara (*Public*) selalu berjuang untuk menemukan pemahaman yang jelas dari makna *publicness* dalam konsep administrasi publik. Sejak Woodrow Wilson pada tahun 1887 menulis *The Study of Administration* yang sempat menggegerkan pemerintah Amerika Serikat, konsep Administrasi Negara terus berkembang di banyak belahan dunia, Indonesia tidak terkecuali. Isu perubahan paradigma Administrasi Negara menjadi Administrasi Publik, perubahan konsep *government* menjadi *governance*, termasuk perubahan konsep negara dalam arti publik dalam Administrasi Negara tidak lagi diartikan sebagai kolombagaan tetapi lebih pada orientasi pada nilai *publicness*

(Pesch:2008).

Pada perkembangnya khususnya pada dekade tahun 90an, perkembangan teori Administrasi Negara berkembang pesat khususnya di negara Amerika Serikat dan negara-negara lain seperti Inggris, Australia, Belanda dan sebagainya yang terus mencari jawaban akan perkembangan Administrasi Publik. Hal ini bisa dilihat dari karya-karya ataupun tulisan-tulisan (buku maupun jurnal) mengenai Administrasi Negara didominasi oleh para pakar dari negara-negara tersebut. Sedangkan di negara-negara berkembang perkembangan konsep / teori ini masih berkisar tentang birokrasi, politik ataupun dalam tataran teori Administrasi Negara yang sempit.

Pengembangan Administrasi Publik yang bersifat *publicness* atau melibatkan warga negara sangat diperlukan dalam menjawab persoalan-persoalan masyarakat yang semakin kompleks dan sekaligus membutuhkan penyelesaian yang baik dan kongkrit. Tulisan ini hendak menjelaskan perubahan tersebut yang diikuti oleh deskripsi beserta tantangan implementasi di Indonesia.

Re-Orientasi Administrasi Publik

Perubahan dan perkembangan yang pesat dan dinamis terjadi pada setiap tatanan negara baik itu pemerintah maupun pada tataran masyarakat, mendorong terjadinya penyesuaian-penyesuaian yang menjadi tuntutan bagi para pelayan masyarakat khususnya penyelenggara negara ataupun lembaga pemerintah. Dalam sudut pandang *government*, lokus Administrasi Negara terbatas pada lembaga pemerintah sebagai otoritas penyelenggara negara. Sedangkan dalam sudut pandang *governance*, lokus administrasi publik terletak pada semua lembaga yang mengacu pada pemaknaan *publicness*. Organisasi-organisasi yang peduli akan nilai-nilai *Publicness* (kepublikan) seperti nilai partisipasi, *shared problem* sampai pada *public purposes* / tujuan bersama (Pesch:2008). Artinya, konsep publik dalam administrasi publik tidak lagi diartikan secara kelembagaan tetapi lebih pada orientasi dan nilai-nilai *publicness*. Dengan cara ini, Ilmu Administrasi Publik akan menjadi sangat

dinamik dan relevan menjelaskan berbagai masalah publik yang cenderung menjadi semakin kompleks dan tidak jelas bentuk pengaturan kelembagaannya (Dwiyanto :2004).

Gerald E. Caiden (1982) dalam Keban (2008), menyampaikan bahwa ada variasi makna administrasi publik sebagai *administration of public* atau administrasi dari publik, ada yang *administration for public* atau administrasi untuk publik. Variasi ini menarik karena dapat menunjukkan suatu rentangan kemajuan Administrasi Publik mulai dari Administrasi Publik yang berparadigma paling tidak demokratis sampai paling demokratis, atau dari yang tidak memperhatikan aspek pemberdayaan masyarakat sampai ke yang benar-benar memperhatikan pemberdayaan masyarakat.

Dalam Keban (2008:4) dijelaskan dua istilah tersebut, istilah *administration of public* menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah. Sedangkan, istilah *administration for public* adalah menunjukkan suatu konteks yang lebih maju dari yang pertama diatas, yaitu pemerintah lebih berperan dalam mengemban misi pemberian pelayanan public (*service provider*). Dalam konteks ini diasumsikan bahwa pemerintah lebih mengetahui cara terbaik untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Meskipun kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan pemerintah namun pemerintah tidak berupaya memberdayakan publik.

Keban (2008) menambahkan istilah *administration by public*, yang merupakan suatu konsep yang sangat beorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat kepada pemerintah memberi kesempatan untuk itu. Dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah kepada "empowerment" yaitu pemerintah berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur

hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus-menerus kepada pemerintah. Akibatnya masyarakat dapat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi, mulai dari penentuan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penilaian hasil, sementara pemerintah lebih memainkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan diri pada urusan-urusan kenegaraan yang bersifat strategis.

Tinjauan terhadap beberapa literatur (Keban, 2008:5-6) menjelaskan bahwa belum ada kata sepakat tentang batasan atau definisi "Administrasi Publik" karena Administrasi Publik merupakan konsep yang kompleks (Lemay, 2002:10). Fesler (1980), misalnya, mengemukakan bahwa Administrasi Publik adalah *the administration of governmental affairs*. Administrasi Publik diartikan sebagai penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh birokrasi dalam skala besar dan untuk kepentingan publik.

Seperti yang dikutip Keban (2008) dari Stillman (1991) bahwa definisi Administrasi Publik sangat bervariasi bahkan sulit untuk disepakati. Variasi tersebut meliputi :

1. Menurut Dimock, Dimock, & Fox, Administrasi Publik merupakan produksi barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen. Definisi ini melihat administrasi publik sebagai kegiatan ekonomi, atau serupa dengan bisnis tetapi khusus dalam menghasilkan barang dan pelayanan publik.
2. Barton dan Chappel melihat administrasi publik sebagai *the work of government* atau pekerjaan yang dilakukan oleh pemerintah. Definisi ini menekankan aspek keterlibatan personil dalam memberikan pelayanan kepada publik.
3. Starling melihat administrasi publik sebagai semua yang dicapai pemerintah, atau dilakukan sesuai dengan yang dijanjikan pada waktu kampanye pemilihan. Dengan kata lain batasan tersebut menekankan aspek *the accomplishing side of government* dan seleksi kebijakan publik.
4. Nigro dan Nigro mengemukakan bahwa administrasi publik

adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu legislatif, yudikatif dan eksekutif, mempunyai peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik, yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta, dan berkaitan erat dengan beberapa kelompok swasta dan individu dalam pembenaran pelayanan kepada masyarakat. Definisi ini lebih menekankan proses institusional yaitu bagaimana usaha kerja sama kelompok sebagai kegiatan publik yang benar-benar berbeda dari kegiatan swasta.

5. Rosenbloom memberi batasan administrasi publik sebagai pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi mandat pemerintah di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka menjalankan fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Definisi ini menekankan aspek proses institusional atau kombinasi ketiga jenis kegiatan pemerintah yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.
6. Nicolas Henry memberi batasan bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan secara lebih baik kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, definisi ini melihat bahwa administrasi publik merupakan kombinasi teori dan praktik yang mencampuri proses manajemen dan pencapaian nilai-nilai normatif dalam masyarakat.

Banyak ditemui ketidakpuasan akan teori Administrasi Publik yang masih berorientasi pada pemahaman Ilmu Administrasi Publik sebagai

ilmu administrasi pemerintahan. Karena memahami konsep publik dalam sudut pandang kelembagaan yang selalu menganalogikan pada kelembagaan pemerintah atau *government institutions*. Hal ini mengakibatkan Administrasi Publik dipahami sebagai proses administrasi yang dilakukan pada lembaga-lembaga pemerintah saja. Sehingga lembaga pemerintah menjadi lokus utama dari Administrasi Publik.

Banyak pakar Administrasi Publik mengembangkan teori Administrasi Publik dengan tujuan untuk memperjelas lokus dari Administrasi Publik antara lain Jonathan GS Koppell, Martha S. Feldman, Bozeman, Udo Pesch, Denhardt dan lain sebagainya. Perkembangan Administrasi Publik sekarang lebih banyak berorientasi pada pengembangan nilai, organisasi pemerintah tentunya berbeda dengan organisasi swasta yang berorientasi pada pasar maupun organisasi nirlaba. Lembaga pemerintah cenderung tunduk pada struktur politik (karena pemerintah dibentuk dari politik) sedangkan sektor swasta cenderung tunduk atau mengikuti mekanisme pasar.

Pada tataran birokrasi di Indonesia, banyak *stakeholder* yang memiliki kepentingan (*interest*) yang mengharuskan ada lobi-lobi (yang cenderung koluptif dan koruptif) yang bertujuan untuk menyamakan persepsi, rencana maupun tindakan. Sektor swasta relatif mudah dalam mengintegrasikan *stakeholder* karena misi sektor ini adalah mekanisme pasar. Perbedaan mendasar antara kedua sektor ini adalah pada tujuannya, jika birokrasi adalah bagaimana dia melayani, mendistribusikan, mengatur dan melindungi kepentingan warga negara sedangkan swasta melihat bagaimana sektor ini bisa mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.

Perbedaan ini mendorong para ilmuwan dan praktisi administrasi publik mengembangkan teori dan pendekatan yang berbeda antara dua sektor ini. Pemimpin di sektor publik atau administrator haruslah memiliki kemampuan, ketrampilan serta wawasan politik yang memadai untuk menunjang peran dan tantangan yang ada. Sehingga pada dekade ini banyak ilmuwan dan praktisi Administrasi Publik yang mengembangkan teori Ilmu Administrasi Publik cenderung pada ilmu politik (kembali pada awal perkembangan Ilmu Administrasi Negara yang tidak bisa dipisahkan

dengan ilmu politik). Sehingga Ilmu Administrasi Publik memfokuskan pada proses administrasi dan lembaga pemerintah sebagai lokusnya. Ini berimplikasi pada proses kebijakan merupakan bagian yang penting dari Administrasi Publik.

Akan tetapi, perkembangan jaman terutama di lingkungan Ilmu Administrasi Publik mempertanyakan apakah masih sama artinya antara administrasi pemerintah dengan Administrasi Publik?. Menurut Dwiyanto (2004:9) gugatan mulai muncul terutama mengenai lokus dari administrasi publik yang dirasa tidak memadai lagi. Lembaga pemerintah dirasa terlalu sempit untuk menjadi lokus dari administrasi publik. Realitas menunjukkan bahwa semakin banyak lembaga nonpemerintah yang sekarang ini menjalankan misi dan fungsi yang dulunya secara tradisional dilakukan oleh pemerintah. Sementara semakin banyak birokrasi publik yang memproduksi barang dan jasa privat. Fenomena semacam ini mendorong berbagai pihak mempertanyakan kembali pemahamannya mengenai Ilmu Administrasi Publik.

Dari fenomena yang sering terjadi saat ini, menimbulkan banyak pertanyaan seputar relevansi pengembangan Ilmu Administrasi Publik dengan lokus administrasi pemerintahan. Apakah masih relevan?. Banyak pendapat mengenai hal ini, menurut Dwiyanto (2004:9) ada beberapa alasan yang bisa digunakan untuk menjelaskan mengapa administrasi pemerintahan menjadi semakin tidak relevan.

1. Dinamika politik, ekonomi, dan budaya yang sangat tinggi dalam dekade terakhir ini membuat kemampuan pemerintah untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi semakin kedodoran. Semakin lama semakin banyak kebutuhan masyarakat yang tidak bisa diselenggarakan oleh pemerintah. Di lain pihak, kapasitas masyarakat sipil dan pasar untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi semakin tinggi. Akibatnya, banyak kebutuhan masyarakat sebagai kolektivitas seperti barang-barang publik dan semi publik, yang kemudian diselenggarakan oleh lembaga non-pemerintah. Semakin banyak kegiatan yang dulunya dikelola oleh lembaga

pemerintah yang kemudian diselenggarakan oleh lembaga non-pemerintah tentu membuat administrasi pemerintahan menjadi semakin kurang relevan.

2. Globalisasi ekonomi yang semakin kuat juga menciptakan tekanan yang sangat besar kepada studi administrasi publik untuk meredefinisi pemahamannya mengenai apa yang sebaiknya menjadi fokus dan lokus dari administrasi publik. Globalisasi mendorong semua pemerintah di dunia untuk memperbaiki efisiensi nasionalnya. Hal ini mendorong banyak pemerintah di negara dunia ketiga, termasuk Indonesia, untuk mengurangi keterlibatannya dalam berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Birokrasi pemerintah di Indonesia yang selama ini banyak terlibat dalam kegiatan pembangunan sering justru dinilai menjadi satu sumber inefisiensi. Mengurangi keterlibatan pemerintah dalam berbagai kegiatan yang sebenarnya bisa diselenggarakan oleh asosiasi sukarela dan mekanisme pasar dianggap sebagai salah satu cara untuk memperbaiki efisiensi nasional. Oleh karenanya, tidak mengherankan jika pemerintah Indonesia selama hampir dua dekade ini melakukan serangkaian kebijakan deregulasi dan debirokratisasi. Semua kebijakan tersebut pada dasarnya adalah memberikan ruang yang semakin besar kepada masyarakat dan mekanisme pasar untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Swastanisasi dan kemitraan antara pemerintah dan swasta menjadi semakin mudah diketemukan dalam berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik. Fenomena semacam ini menjadi semakin banyak terjadi. Sayangnya, fenomena ini tidak dapat dijelaskan oleh studi administrasi publik karena studi administrasi publik hanya menjelaskan perilaku lembaga pemerintah. Studi administrasi Publik hanya menjelaskan fenomena yang terjadi pada lembaga pemerintah.
3. Menguatnya tuntutan demokratisasi juga membuat studi

administrasi publik semakin kehilangan fenomenanya. Keinginan masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pemerintahan mendorong munculnya banyak lembaga baru dalam masyarakat. Organisasi masyarakat sipil, asosiasi sukarela, dan lembaga-lembaga nonpemerintah lainnya banyak bermunculan selama dekade terakhir ini. Banyak peran pemerintah yang kemudian bisa diambil oleh lembaga-lembaga tersebut. Fenomena ini tentu menambah daftar panjang dari penyebab mengapa peran pemerintah di Indonesia cenderung menjadi semakin mengecil selama dekade terakhir ini.

4. Kenyataan menunjukkan bahwa sekarang ini menjadi semakin sulit untuk membedakan organisasi pemerintah dengan non-pemerintah. Kriteria yang dulunya dengan mudah dapat digunakan untuk membedakan organisasi pemerintah dan perusahaan bisnis sekarang tidak lagi dapat dipergunakan (Bozeman, 1986). Salah satu sebabnya karena selama dekade terakhir ini di Indonesia terjadi transformasi organisasi dari organisasi pemerintah dan perusahaan bisnis menjadi organisasi *hybrid* (campuran). Organisasi campuran ini memiliki ciri-ciri yang sebagian menyerupai organisasi pemerintah dan sebagian lagi menyerupai perusahaan bisnis.

Hal ini sejalan dengan yang ditulis oleh Jonathan GS Koppell (2010:2-4) dalam jurnalnya yang berjudul *Administration without Borders*, yang mengusung isu antara lain bahwa peran pemerintah bisa berubah menjadi organisasi *hybrid* (campuran) antara organisasi pemerintah dan perusahaan bisnis.

Pushed by changes in budget rules, fiscal constraints, and a belief that market instruments are more effectively wielded by institutions designed to function in the marketplace, there has been a proliferation of public-private hybrids, partnerships between governmental and nongovernmental entities, and other nontraditional approaches to public management (Kettl 2006). In

the last two years, we have even witnessed an unanticipated American revival of a different variation on quasi-government, government ownership of for-profit enterprises.

Scholars focused on the administrative issues raised by hybrid government can make a valuable contribution to policy debates by highlighting the implementation pitfalls that are often unconsidered in the policy-making process.

The regulators and bureaucrats overseeing hybrids and firms with government ownership stakes, for example, are on terrain as unexplored by public administration scholars as those they are supervising. Hybrid organizations are linked less formally to the federal bureaucracy than traditional agencies; they are often not in the budget, they are not staffed by appointees, and they are exempt from management laws (Koppell 2001). Regulatory relationships are de facto substitutes for these severed administrative ties (Koppell 2003). Goals must be translated into specific requirements that can be applied without undermining the hybrid.

Dengan perkembangan yang pesat akan Ilmu Administrasi Publik sedikit banyak berhasil menggeser lokus Ilmu Administrasi Publik dari birokrasi pemerintah menjadi isu tentang *public interests* dan *public affairs* (kepentingan publik dan masalah publik). Sehingga reorientasi pengembangan Ilmu Administrasi Publik sebagai ilmu kebijakan menjadi penting, karena paradigma lama yang mengangkat Ilmu Administrasi Publik hanya melekat pada administrasi pemerintah sudah tidak mampu lagi menjawab fenomena-fenomena yang lahir pada tahun belakangan ini. Perubahan ini diharapkan bisa menjawab permasalahan baik para ilmuwan maupun praktisi Administrasi Publik.

Seperti Denhardt (1995) yang dikutip oleh Dwiyanto (2004:12), mengatakan bahwa ketertarikan banyak ilmuwan Administrasi Publik untuk mempelajari ilmu kebijakan disebabkan karena kebijakan publik merupakan *output* utama dari pemerintah. Pemerintah setiap saat

memproduksi kebijakan publik dan kebijakannya mempengaruhi rakyat banyak. Dengan memusatkan perhatian pada studi kebijakan, maka ilmuwan administrasi publik bisa semakin menyakinkan publik bahwa administrator terlibat dalam proses kebijakan. Walaupun pergeseran lokus dan fokus Administrasi Publik sudah mendapat respon positif dari berbagai kalangan, paradigma ini masih menempatkan lembaga pemerintah sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan penuh dalam pengambilan kebijakan.

Ilmu Administrasi Negara bernilai *Publicness*

Melihat cakupan pemmasalahan dalam proses kebijakan publik yang terus melibatkan lembaga non pemerintah, maka Ilmu Administrasi Publik terus berupaya memperluas lokus dan fokus. Seperti yang disampaikan Dwiyanto (2004:18) Di dalam studi *governance*, administrasi publik didefinisikan sebagai proses penggunaan kekuasaan administratif, politik, dan ekonomi untuk menyelesaikan masalah-masalah publik. Kelengkapan Administrasi Publik tidak lagi terbatas pada lembaga-lembaga pemerintah, tetapi bisa melibatkan lembaga-lembaga lainnya, seperti mekanisme pasar dan organisasi masyarakat sipil. Semua lembaga, baik pemerintah maupun nonpemerintah, menjadi subjek dari studi administrasi publik sejauh mereka beroperasi untuk merespons masalah dan kepentingan publik. Dengan kata lain, kriteria untuk membedakan apakah suatu institusi itu menjadi lokus dari Ilmu Administrasi Publik tidak ditentukan oleh kepemilikan dan statusnya, apakah mereka pemerintah, pasar, atau asosiasi sukarela, tetapi ditentukan oleh perilaku dan orientasinya. Jika institusi itu menyelenggarakan *public goods* dan beroperasi untuk mencapai tujuan-tujuan yang menjadi bagian dari kepentingan publik, maka institusi itu seharusnya menjadi subjek dari studi administrasi publik.

Dari perkembangan tersebut lokus dari Ilmu Administrasi Publik bukan lagi lembaga pemerintah, tetapi masalah dan kepentingan publik atau *publicness*. Setidaknya ada lima pendekatan *publicness* (Pasch:2008) yang berbeda dalam membedakan masyarakat dan organisasi swasta.

Cara pandang ini menunjukkan bahwa pendekatan dua konsep versi *publicness* Administrasi Publik, versi pertama adalah konsep yang lahir dari pemahaman tentang *public good* (barang-barang publik), sedangkan versi yang kedua adalah dari pemahaman tentang *public interest* (kepentingan umum). Dalam teori administrasi publik, sejumlah pendekatan alternatif dapat dilihat perbedaan organisasi publik dan swasta. Berdasarkan Rainey (1997), Bozeman dan Bretschneider (1994), dan Scott dan Falcone (1998) dalam Pesch (2008), terdapat lima pendekatan yang berbeda:

1. *The generic approach, which assumes that public and private organizations do not differ significantly.*
2. *The economist core approach, which is the dominant approach to public organizations. This outlook is based on a distinction between the state and the market, which are featured as realms in which economic goods are produced.*
3. *The political core approach, which claims that public organizations have a political influence and therefore should be dealt with as political entities.*
4. *The normative approach, which is an extension of the political core approach. Unlike the political approach, the normative approach does not neutrally observe the political role of public organizations but emphasizes this role and tries to make use of it to fulfill the "public interest."*
5. *The dimensional approach, which employs both the political approach and the economist approach.*

Pendekatan *pertama* adalah pendekatan generik, artinya mengasumsikan bahwa organisasi publik dan swasta tidak berbeda secara signifikan. Pendekatan ini terwakili oleh Herbert Simon (1948/1997) dalam pesch (2008:3) Dia menulis bahwa organisasi publik dan swasta harus dipelajari secara bersama-sama, bukan karena organisasi publik dan swasta serupa tetapi karena organisasi harus dipelajari sebagai berbeda sosial fenomena. Argumen ini juga didukung oleh perimbangan

empiris: "Sementara kesamaan antara organisasi pemerintah dan non-pemerintah yang lebih besar daripada yang umum seharusnya, walaupun beberapa perbedaan tetap ada".

Pendekatan *kedua*, adalah pendekatan inti ekonomi, yang merupakan pendekatan yang dominan untuk organisasi publik. Pandangan ini didasarkan pada perbedaan antara negara dan pasar, yang tampil sebagai alam di mana barang ekonomi diproduksi. Pendekatan utama ekonomi sering menjadi pendekatan standar dalam beberapa literatur, yang memandang bahwa ada perbedaan penting antara organisasi publik / negara dan organisasi pasar / swasta yang mendasarkan perbedaan dalam aset ekonomi, misalnya, kinerja, manajemen, dan struktur. Pada masa sekarang organisasi publik maupun swasta yang terlibat dalam produksi barang, dan yang membedakan adalah cara produksi antara status publik atau organisasi swasta. Pada gilirannya organisasi dibedakan didasarkan pada aset-aset pada modus produksi.

Pendekatan *ketiga* adalah pendekatan inti politik, yang mengklaim bahwa organisasi publik memiliki pengaruh politik dan karenanya harus ditangani sebagai entitas politik. Berbagai penulis mengklaim bahwa dampak politik dari organisasi publik harus dilihat sebagai perbedaan utama antara organisasi publik dan swasta -perspektif ini dapat disebut pendekatan inti politik. Dalam Pesch (2008:5) misalnya, Appleby (1945/1967) menegaskan bahwa administrasi publik adalah dengan melayani kepentingan publik, dan ia mengklaim bahwa organisasi publik tidak selalu menggunakan teori ekonomi. Administrasi merupakan istilah yang selalu melekat dengan melibatkan pembuatan kebijakan serta pelaksanaan, artinya organisasi publik mempengaruhi cara kebijakan yang dibuat dan bagaimana diundangkan. Ini berarti bahwa organisasi publik harus dinilai juga sebagai lembaga politik.

Pendekatan *keempat*, adalah pendekatan normatif, yang merupakan perluasan (varian) dan pendekatan inti politik. Berbeda dengan pendekatan politik, pendekatan normatif tidak netral dalam peran politik dari organisasi publik, tetapi menekankan pada mencoba

mewujudkan *public interest* (kepentingan umum). Pendekatan normatif bercita-cita dengan sengaja menggunakan aspek politik organisasi publik. Organisasi publik tidak hanya harus memproduksi barang dan jasa, tetapi juga harus bekerja atas nama "kepentingan umum," yang dipahami secara luas dan dalam pengertian normatif. Oleh karena itu, *publicness* organisasi publik bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan *privateness* organisasi swasta, namun *publicness* ini harus dipahami sebagai tambahan normatif yang menentukan organisasi publik terpisah dari semua organisasi lain. *Publicness* administrasi publik adalah sesuatu yang khas, dan keunikan ini terletak pada adanya kepentingan umum, sifat khas dari Administrasi Publik terletak pada kenyataan bahwa itu *publicness* bagian dan proses pemerintahan yang tidak bisa dipisahkan dari konteks politik. Hal ini sangat berbeda dalam organisasi swasta terutama manajemen yang berorientasi bisnis dan menyediakan barang privat yang bernilai ekonomis.

Pendekatan *kelima*, adalah pendekatan dimensi, yang menggunakan kombinasi kedua pendekatan politik dan pendekatan ekonomi. Menurut Dwiyanto (2004), beberapa penulis seperti Bozeman (1987); Wamsley & Zald (1973) yang mengacu pada karya Dahl dan Lindblom (1963), menyatakan bahwa organisasi tidak hanya terhubung ke salah satu pasar atau negara (bisa keduanya), dan oleh karena itu tidak mungkin untuk mengklasifikasikan seperti organisasi "campuran". Ekonomi dan politik adalah dua proses yang berbeda, bersangkutan baik dengan kelangkaan sumber daya (ekonomi) atau dengan elit mengambil keputusan (politik), dan perbedaan ini berjalan melalui semua jenis organisasi. Dengan demikian, organisasi harus disajikan sebagai kedua entitas ekonomi ("perusahaan") dan entitas politik ("lembaga"). Perbedaan ini mendasari bagaimana memahami perbedaan dalam hal "*publicness*" dan "*Privateness*". Temuan yang mendasar adalah setiap organisasi tunduk pada politik dan ekonomi, ini artinya ada pandangan konseptual yang menyiratkan bahwa kita harus melihat dari organisasi dari kedua perspektif yaitu politik dan ekonomi. Suatu organisasi dapat dimiliki oleh negara yang mewakili masyarakat secara keseluruhan, tetapi juga dapat dimiliki oleh

seorang individu atau sekelompok individu. Dalam perspektif ekonom, fokus bukan pada kepemilikan tetapi pada pendanaan organisasi. Dalam banyak kasus, mengarah pada klasifikasi yang mencakup empat jenis organisasi: public-public, publik-swasta, swasta-publik, dan swasta-swasta. Menurut Wamsley dan Zald, suatu organisasi memiliki unsur *publicness*, jika memiliki 3 jenis yang pertama tersebut.

Dengan memperluas lokus, teori-teori administrasi publik akan menjadi semakin relevan dan sensitif terhadap misi utamanya untuk menyelenggarakan barang publik dan atau mewujudkan kepentingan publik (*publicness*). Demikian juga jika Ilmu Administrasi Publik didefinisikan sebagai studi tentang *governance*, maka Ilmu Administrasi Publik menjadi sangat *powerful* dalam menjelaskan masalah-masalah kontemporer dalam Administrasi Publik. Dalam menjelaskan penyelenggaraan *public affairs* dan *public interests*, teori-teori administrasi publik tidak lagi dibatasi oleh birokrasi dan lembaga pemerintah, tetapi mencakup semua bentuk organisasi, yaitu birokrasi, pasar, dan asosiasi sukarela. Yang penting semua bentuk organisasi tersebut bergerak dalam penyelenggaraan *public affairs and public interests*. Implikasi penting dari kesimpulan ini adalah diperlukannya rekonstruksi terhadap teori - teori organisasi publik. (Dwiyanto :2004)

Kritik terhadap konsep *Publicness*

Perkembangan konsep *publicness* di Indonesia, salah satu sisi pada saat sangat menggoyahkan karena masyarakat terbuka ikut serta dalam penyediaan barang publik yang seharusnya dibonkan oleh pemerintah, baik kebutuhan seperti kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya. Tetapi di satu sisi (jika pemahaman keliru tentang *publicness*) bahaya mengancam ketika aset-aset negara, badan-badan usaha dan perusahaan-perusahaan dari kepemilikan negara atau kepemilikan umum menjadi kepemilikan individu atau yang disebut privatisasi. Dengan alasan penyediaan barang/jasa publik bisa diselenggarakan oleh swasta/non pemerintah, atau dengan alasan efisiensi, pemerintah sering menjadi alasan untuk menjualnya. Seperti kita cermati pada masa kepemimpinan Presiden Megawati yang mengandalkan privatisasi BUMN, yang bisa

katakan sebagai 'jual aset negara' ke pihak asing. Semakin banyak privatisasi yang merupakan ideologi kapitalisme, menunjukkan melemahnya peran pemerintah dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara. Dengan kata lain berkurangnya peran negara, dan menyerahkan pada sektor swasta.

Dampak negatif akan privatisasi ini sangatlah banyak, seperti contoh privatisasi ruang terbuka publik, privatisasi ini akan mengubah kehidupan sosial yang awalnya demokratis dan aksesibel bagi setiap *citizen /* warga negara menjadi hanya golongan kelas sosial tertentu yang bisa menikmatinya. Memang tidak dipungkiri privatisasi ruang publik bisa meningkatkan kualitas sehingga menjadi lebih nyaman dan terkendali keamanannya. Usaha privatisasi idealnya dapat mengacu pada *publicness* atau kepublikannya, sehingga dapat berdampak positif pada kesejahteraan warga negara.

Kesimpulan

Teori Administrasi Publik selalu berjuang untuk menemukan pemahaman yang jelas dari makna *publicness* dalam konsep administrasi publik. Isu perubahan paradigma seperti Administrasi Negara menjadi Administrasi Publik, perubahan konsep government menjadi governance, termasuk perubahan konsep negara dalam arti publik dalam Administrasi Publik tidak lagi diartikan sebagai kelembagaan tetapi lebih pada orientasi pada nilai *publicness*. Ilmu Administrasi Publik sedikit banyak berhasil menggeser lokus Ilmu Administrasi Publik dan birokrasi pemerintah menjadi isu tentang kepentingan publik dan masalah publik. Jika salah memahami tentang kepublikan, bahaya mengancam ketika aset-aset negara, badan-badan usaha dan perusahaan-perusahaan dari kepemilikan negara atau kepemilikan umum menjadi kepemilikan individu atau yang disebut privatisasi. Usaha privatisasi idealnya dapat mengacu pada kepublikannya, sehingga dapat berdampak positif pada kesejahteraan warga negara.

Daftar pustaka

- Bozeman B, Moulton S. 2011. *Integrative Publicness: A Framework for Public Management Strategy and Performance*. Journal of Public Administration Research and Theory 21:363-380.
- Dwiyanto, A. 2004. *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari Government ke Governance*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FISIPOL UGM, Yogyakarta, 21 Agustus.
- Feldman, S Martha. 2010. *Managing the Organization of the Future*. Part III: Public Organizations of the Future, *Public Administration Review*.
- Koppell, GS Jonathan. 2010. *Administration without Borders*, Part I : 2020: the Good, the Bad. *Public Administration Review* 1: s46-s55.
- Pesch Udo. 2008. *The Publicness of Public Administration*. *Administration and Society* 2:170-193.