

## REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

Kristian Widya Wicaksono

### Abstrak:

*Hingga saat ini, studi administrasi publik atau yang barangkali masih akrab dengan sebutan administrasi negara di Indonesia masih belum banyak diminati oleh masyarakat. Padahal salah satu alternatif jalan keluar dari berbagai macam keterpurukan yang tengah dihadapi bangsa ini ditawarkan melalui pembenahan administrasi publik. Partai Politik sudah banyak berpartisipasi dalam kancah pengambilan keputusan. Kita juga dapat melihat bagaimana kualifikasi orang yang duduk di kursi kementerian adalah orang-orang yang memiliki reputasi yang baik. Namun pertanyaannya adalah mengapa perubahan yang diharapkan tidak kunjung berwujud di negara kita? Mengapa varian masalah publik justru semakin berkembang? Pertanyaan-pertanyaan ini merupakan hal yang seharusnya segera disadari oleh kita bersama bahwa tanpa reformasi administrasi akan sangat sulit mewujudkan perubahan. Sebaik-baiknya desain kebijakan tanpa didukung aktor implementator yang kompeten dan sistem administrasi yang tertata baik maka hasilnya hanyalah sebatas idealisme di atas kertas.*

**Kata Kunci:** *Administrasi, Publik, Birokrasi*

## Pendahuluan

Woodrow Wilson dalam tulisannya *The Study of Administration* pada *Political Science Quarterly* (1887) menyatakan bahwa tujuan awal pemisahan administrasi publik dari ilmu politik adalah untuk menciptakan birokrat yang profesional dalam menyediakan pelayanan publik yang prima tanpa harus membedakan "warna politik" warganegaranya. Hal ini dimaksudkan agar negara berada pada posisi yang netral sehingga memberikan perlakuan yang adil (*equity*) kepada publik sebagai agregasi warganegara.

Administrasi dalam dimensi keorganisasian dipahami sebagai birokrasi. Birokrasi pemerintahan dapat ditinjau sebagai "*officialdom*" atau kerajaan pejabat, yaitu suatu kerajaan yang raja-raja adalah pejabat. Di dalam birokrasi terdapat yurisdiksi, artinya setiap pejabat memiliki *official duties*. Pejabat birokrasi bekerja pada tatanan hierarki sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Pola komunikasi yang dibangun diantara sesama pejabat tersebut didasarkan pada dokumen tertulis. Birokrasi pemerintah melakukan pengelolaan pelayanan, menterjemahkan berbagai keputusan politik ke dalam berbagai kebijakan publik, dan melakukan pengelolaan atas pelaksanaan berbagai kebijakan tersebut secara operasional.

Oleh karenanya, Birokrasi sebagaimana sifat dan lingkup pekerjaannya, akan menguasai pengetahuan dan informasi serta dukungan sumber daya yang tidak dimiliki aktor lain. Hal ini menyebabkan Birokrasi memiliki akses yang luas untuk memformulasikan kebijakan yang tepat secara teknis sehingga mendapat dukungan yang kuat dari *civil society* dan *market*. Kondisi empirik inilah yang menyebabkan dikotomi politik-administrasi yang ditawarkan oleh Wilson sulit untuk diwujudkan. Maka dari itu, George Frederickson dalam bukunya *The New Concept Of Public Administration* (1997) menyatakan bahwa konsentrasi penciptaan profesionalitas birokrasi bukan diarahkan pada konsep administrasi melainkan konsep publiknya. Keterlibatan administrasi dalam proses politik untuk menghasilkan kebijakan merupakan keniscayaan, namun sistem penyediaan layanan tetap diarahkan untuk meninjau publik secara

proporsional yakni sebagai warganegara (*citizen*). Artinya, birokrasi harus mampu memposisikan warganegara setara baik dari hak maupun kewajibannya.

### Reformasi Birokrasi Melalui Revitalisasi Konsep Publik

Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa pandangan dikotomi politik administrasi yang dikemukakan Wilson untuk saat ini sudah banyak dibantah. Misalnya oleh George Federickson dalam bukunya *The New Concept of Public Administration* (1997). Federickson menyatakan bahwa secara faktual proses politik dan administrasi sulit untuk dipisahkan. Oleh karenanya, titik kajian yang perlu dikembangkan tidak lagi berfokus pada dikotomi politik dan administrasi, melainkan bagaimana mengkreasi administrasi yang profesional yakni kemampuan birokrasi untuk tampil prima dalam memberikan pelayanan. Untuk menjawab tantangan tersebut, maka kita dapat menggunakan pendekatan revitalisasi konsep publik yang ditawarkan oleh Federickson. Namun, tiada salahnya sebelum kita membahas secara mendalam tentang revitalisasi konsep publik terlebih dahulu kita kenali apa yang dimaksud dengan publik.

Dalam terma sehari-hari di Indonesia, "Publik" dipahami sebagai "negara" atau "umum." Hal ini dapat kita lihat dalam pola bahasa Indonesia dalam menterjemahkan *Public Transportation* yang dimaknai sebagai kendaraan umum atau *Public Administration* yang diterjemahkan sebagai Administrasi Negara.

Secara etimologis *public* berasal sebuah kata dalam bahasa Yunani yakni "*Pubes*" yang berarti kedewasaan secara fisik, emosional maupun intelektual. Dalam perspektif Sosiologi dan Psikologi istilah "*Pubes*" seringkali disebut dalam terma lain yakni "*Puber*." Terma *puber* kemudian diinterpretasikan sebagai tahapan kehidupan sosial dalam masa transisi dimana yang mulanya berorientasi pada diri sendiri menjadi memikirkan orang lain di luar dirinya.

Dalam bahasa Yunani istilah *public* seringkali dipadankan pula dengan istilah *Koinon* atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *common*

yang bermakna hubungan antar individu. Oleh karenanya, Publik seringkali dikonsepsikan sebagai sebuah ruang yang berisi aktivitas manusia yang dipandang perlu untuk diatur atau diintervensi oleh pemerintah atau aturan sosial atau setidaknya oleh tindakan bersama.

### Publik Versus Privat

Pendekatan lain untuk memahami konsep publik dapat dilakukan dengan cara membedakannya dengan konsep privat. Namun, hingga saat ini masih terdapat perbedaan argumen yang mendasar diantara *scholars* tentang apa yang dianggap sebagai "publik" dan apa yang dianggap sebagai "privat." Oleh karenanya, kita perlu memilih pijakan awal yang tepat untuk memulai pengkajian kita terhadap perbedaan konsep publik dan privat.

Titik awal yang cukup representatif adalah Yunani dan Romawi Kuno. Bangsa Romawi mendefinisikan istilah publik dan privat dalam terma *res publica* dan *res priva*. Gagasan publik dan privat pada masa Yunani Kuno diekspresikan dalam istilah *Koinion* (yang dapat diartikan publik) dan *Idion* (yang dapat diartikan privat). Analisis Hannah Arendt dalam *Saxonhouse* (1983) terhadap dikotomi publik dan privat dapat ditinjau melalui daftar pasangan berlawanan berikut:

**Tabel 1**  
Publik Versus Privat

Publik	Privat
Polis	Rumah Tangga
Kebebasan	Keharusan ( <i>Necessity</i> )
Pria	Wanita
Kesetaraan	Kesenjangan
Keabadian	Kesementaraan
Terbuka	Tertutup

Sumber: dikutip dari *Saxonhouse*, (1983:380)

Namun, karakterisasi dalam tabel di atas memang masih sederhana dalam menentukan garis demarkasi diantara ruang privat dan ruang publik. Oleh karenanya, berbagai upaya untuk memahami secara lebih *rigid* tentang perbedaan antara ruang privat dan publik terus berkembang. Salah satunya dapat ditemui dalam karya Aristoteles melalui gagasan "*polis*" sebagai bentuk tertinggi asosiasi manusia.

Pada perkembangan berikutnya di awal abad ke-19, para *scholars* ekonomi-politik menggagas bahwa konsep pasar (*market*) merupakan konsep yang dapat mendamaikan konflik antara ruang publik dan privat. Salah satu *scholars* yang memiliki keyakinan tersebut adalah Habermas. Habermas dalam bukunya *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into A Categorization of Bourgeois Society* (1989) menyatakan bahwa perkembangan ruang publik pada abad ke-19 di Inggris berasal dari perbedaan yang tegas antara kekuasaan publik dan dunia privat. Cara memaksimalkan kepentingan individual yang sepaket dengan mempromosikan kepentingan publik adalah melalui penggunaan kekuatan pasar. Berfungsinya kebebasan (*freedom*) dan kebebasan individu dalam mengambil pilihan bisa memenuhi kepentingan individu sekaligus meningkatkan ketersediaan barang publik dan kesejahteraan publik. Oleh karenanya, peran negara dan politik adalah menciptakan kondisi dimana kepentingan publik dapat terjamin. Konsekuensinya bahwa pemerintah sebaiknya tidak terlalu banyak ikut campur tangan dalam pasar. Namun demikian, bukan berarti pemerintah tidak terlibat dalam penyediaan fasilitas publik. Dalam hal ini yang menjadi pembatas penting bagi peran pemerintah adalah kebebasan ekonomi. Sebab, Habermas berhipotesis bahwa kepentingan publik akan terlayani dengan baik apabila kepentingan kebebasan ekonomi dan pasar difasilitasi oleh negara, bukannya dibatasi oleh negara. Pendapat ini mengasumsikan bahwa ketertiban merupakan hasil spontan dari pilihan privat. Oleh karenanya, intervensi publik dipersilahkan saja sepanjang mampu menjamin penegakkan hukum, menjamin hak-hak asasi dan ketertiban, akan tetapi intervensi sama sekali tidak diperkenankan untuk mencampuri *equilibrium* alami yang muncul dari swa kepentingan (*self interest*). Oleh karenanya, konsep ini disebut dengan

utilitarianisme, yakni memaksimalkan nilai kegunaan bagi individu. Pada dasarnya konsep utilitarian yang ditawarkan Habermas tersebut bersandar pada gagasan liberalisme yang dapat kita temui pula dalam karya Adam Smith, *The Wealth Of Nation* (1776) atau tulisan-tulisan James Mill, Torrens, McCulloch atau Parsons.

Akan tetapi, gagasan liberal mengenai perbedaan yang tegas antara ruang publik dan privat mulai runtuh sejak memasuki abad ke-19. Infiltrasi Kebijakan Publik ke dalam ruang privat mulai terjadi di hampir semua bidang kehidupan sosial. Proses kolektivisasi dalam ruang publik ini terjadi karena alasan bahwa jenis-jenis problem tertentu tak lagi bisa dianggap sebagai persoalan privat secara murni. Mill dalam bukunya *Utilitarianism, Liberty and Representative Government* (1968) menyatakan bahwa pemberangusan yang dilakukan oleh sektor publik ini sebagai "harm" (merugikan), sebab ruang privat adalah ruang yang tidak merugikan orang lain. Namun, permasalahannya adalah "tidak merugikan" merupakan konsep yang tidak statis dan terus berubah seiring dengan penambahan informasi sosial. Kedinamisan konsep tersebut mendorong terjadinya reformasi. Oleh karenanya, menjelang awal abad ke-20, konsep perbedaan antara publik dan privat mengalami perubahan yang cukup signifikan. Neoliberalisme seperti yang dipopulerkan oleh Dewey di Amerika atau Hobbhouse dan Keynes di Inggris menyatakan bahwa pasar semakin sulit untuk menciptakan titik temu (*convergence*) antara kepentingan privat dan publik. Pasar tidak lagi mampu menciptakan ketertiban secara spontan. Menurut Dewey dan Keynes, yang bisa menjadi penyeimbang dan sekaligus memenuhi kepentingan ruang publik dan privat adalah *knowledge*-atau Dewey menyebutnya sebagai *organized intelligence*. Dengan demikian, era *laissez faire* telah berlalu, semua hal sah saja diintervensi oleh sektor publik selama tindakan yang diambil oleh Pemerintah dinilai "cerdas" dan mendatangkan keuntungan. Oleh karenanya, pendamai perseteruan antara ruang privat dan ruang publik adalah pemerintah yang *knowledgeable*. Hal ini bukanlah sesuatu yang baru sebab Plato pernah menyatakan bahwa: *philosophers would make the best of kings* (seorang Raja yang baik adalah seorang Filsuf).

W. F. Baber sebagaimana dikutip oleh Massey dalam bukunya *Managing Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States* (1993:15) berpendapat bahwa sektor publik memiliki 10 (sepuluh) ciri penting yang membedakannya dengan sektor swasta, diantaranya adalah:

- sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih ambigu
- sektor publik lebih banyak menghadapi problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya
- sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam
- sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas
- sektor publik lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar
- sektor publik lebih banyak melakukan aktivitas yang memiliki signifikansi simbolik
- sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas
- sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespon isu-isu keadilan dan kejujuran (*fairness*)
- sektor publik harus beroperasi demi kepentingan publik
- sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industri swasta

### **Barang Publik**

Pendekatan berikutnya dalam menganalisis sektor publik adalah melalui barang-barang (*goods*). Barang publik (*public goods*) adalah barang atau jasa yang tersedia untuk semua orang. Barang publik murni adalah barang yang dikonsumsi berdasarkan pilihan bebas dan hanya oleh orang-orang yang mampu memayarnya. Samuelson dalam tulisannya yang berjudul *The Pure Theory of Public Expenditure* pada *Review on Economic and Statistic* (1954) mengatakan bahwa karakteristik utama barang publik adalah barang tersebut dapat

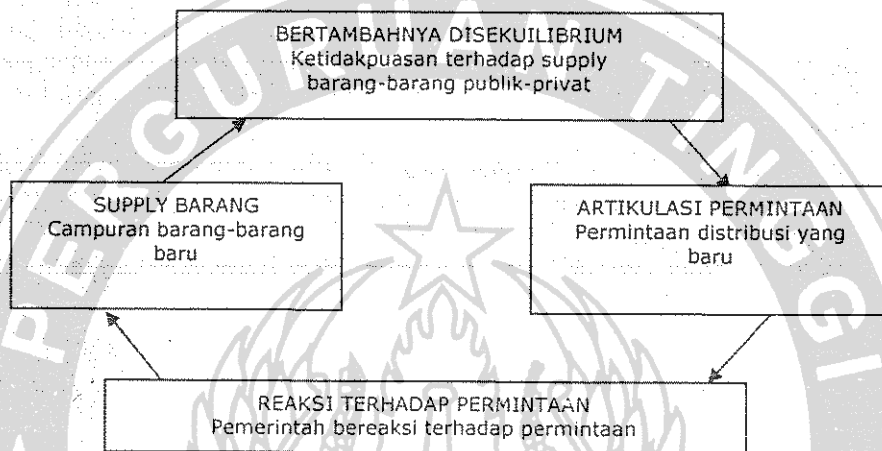
dibagikan, artinya barang tersebut tersedia untuk semua orang dan bersifat non-eksklusif. Barang-barang publik dibayar dengan pajak dan pinjaman, selain itu harganya bisa dinyatakan dalam tingkat pajak (*taxation*) yang diperlukan untuk membiayai produksi barang-barang tersebut. Sedangkan barang privat dibayar melalui sistem harga yang berlaku di pasar.

Sebuah barang publik mungkin saja merupakan barang yang sesuai dengan jenis-jenis kriteria yang ditetapkan oleh Samuelson, tetapi mungkin pula barang publik yang tersedia bagi semua orang tersebut tergantung pada kriteria yang ditetapkan dalam suatu kebijakan, yakni manfaat yang dapat didistribusikan kepada kelompok atau tipe individu tertentu saja. Musgrave dalam bukunya yang berjudul *The Theory of Public Finance* (1959) menyatakan bahwa apa yang dinamakan barang-barang "yang bermanfaat" bisa jadi sebagian tidak masuk kategori publik karena barang tersebut tidak memenuhi kualifikasi atau standar tertentu. Dengan kata lain, sektor publik dan sektor privat bila dipandang dari sudut teori barang, nampak sebagai sektor yang saling *overleaping* atau saling berinteraksi ketimbang sebagai sebuah kategorisasi yang didefinisikan secara tegas. Sektor publik merupakan campuran dari barang-barang publik dan privat serta barang-barang publik yang didistribusikan dengan dikenakan biaya atau didasarkan pada kriteria manfaat.

Frey dalam bukunya *Modern Political Economy* (1978) mengatakan bahwa terdapat sebuah siklus dalam permintaan barang publik. Oleh karenanya, sektor publik atau privat akan berubah pada kurun waktu tertentu untuk merespon interaksi dari para pemilih (*voters*), pemerintah, *civil servant*, dan produsen.



### Siklus dalam Permintaan Barang Publik dan Privat



Sumber: diadaptasi dari Frey (1976: 116-21)

### Lima Perspektif Publik

Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, George Federickson dalam bukunya *The New Concept of Public Administration* (1997) menyatakan bahwa secara faktual proses politik dan administrasi sulit untuk dipisahkan. Oleh karenanya, titik kajian yang perlu dikembangkan tidak lagi berfokus pada dikotomi politik dan administrasi, melainkan bagaimana mengkreasi administrasi yang profesional yakni kemampuan birokrasi untuk tampil prima dalam memberikan pelayanan. Frederickson (1997) kemudian menawarkan pendekatan revitalisasi konsep publik melalui lima perspektif publik, yaitu:

*Pertama*, perspektif pluralis (*The Pluralist Perspective*). Dalam perspektif ini publik dipandang sebagai konfigurasi dari berbagai kelompok kepentingan. Artinya, setiap orang yang memiliki

kepentingan sama akan bergabung untuk membentuk suatu kelompok. Kelompok-kelompok tersebut saling berinteraksi dan berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dari individu-individu yang mereka representasikan. Perspektif ini mencoba untuk memberikan ilustrasi mengenai kehidupan berdemokrasi yang umumnya terjadi pada kalangan masyarakat. Namun, perspektif pluralis menghadapi beberapa kritik diantaranya adalah sistem *check and balances* dalam sistem demokrasi seringkali berjalan lamban sehingga menghambat roda kinerja pemerintahan. Sebab, untuk pengambilan sebuah keputusan membutuhkan konsensus dari setiap kelompok kepentingan. Dan hal ini memakan waktu yang tidak sedikit. Selain kritik rendahnya kecepatan dalam mencapai konsensus, perspektif pluralis juga menghadapi kritik tentang dependensinya terhadap sistem perwakilan. Hal ini bermasalah pada saat kita meninjau tingkat kapasitas sistem perwakilan dalam merepresentasikan kepentingan individu yang notabene sangat beragam. Oleh karenanya, perspektif pluralis dipandang tidak memadai dalam mewakili konsep publik. Secara praktikal seringkali *issue* yang diperjuangkan bukanlah *issue* yang berkaitan dengan kepentingan orang banyak melainkan *issue* yang berhubungan dengan kepentingan kelompok sehingga perhatiannya terhadap kepentingan publik khususnya mereka yang berasal dari kalangan marginal dinilai kurang optimal. Bahkan dalam tinjauan yang lebih kontras banyak kritikus yang mengumpamakan kelompok-kelompok tersebut seperti pengguna "kacamata kuda", mereka tidak melihat apa yang terjadi dengan orang-orang lain di sekeliling mereka dan hanya berjuang bagi kepentingan mereka sendiri. Setelah perjuangan tersebut berhasil pada saat itu pula mereka menemukan titik akhir mereka. Kritik terakhir terhadap perspektif pluralis berhubungan dengan efisiensi dan prinsip ekonomi. Dalam tinjauan ini, perspektif pluralis dipandang terlalu banyak menghamburkan sumberdaya dalam mencapai sebuah kesepakatan. Bisa saja pencapaian tujuan, yakni ekulibrium kepentingan antar kelompok mencapai konsensus tetapi proses perundingan, *bargaining* hingga tercapainya kesepakatan memakan banyak penggunaan sumberdaya. Dan hal ini tentunya dapat membahayakan sebab *public problems* yang harus dibahas tidak hanya satu atau dua masalah, melainkan segudang

permasalahan. Menjadi sesuatu yang *irrasional* apabila seluruh masalah publik harus diputuskan melalui konsensus *interest group* yang banyak memakan sumberdaya. Selain itu, satu hal yang perlu diingat bahwa prinsip efisiensi dan ekonomi merupakan esensi dari konsep Administrasi Publik yang ideal.

*Kedua, Perspektif Pilihan Publik (The Public Choice Theory)*. Perspektif ini berakar pada pemikiran ekonomi neoklasik yang mengasumsikan manusia sebagai individu rasional yang memaksimalkan kegunaan bagi diri mereka sendiri untuk mencapai kesejahteraan. Pemikiran ini juga relatif mirip dengan pemikiran *utilitarian*. Menurut salah satu pengikut pemikiran *Utilitarian* yakni Jeremy Bentham, kepentingan komunitas sekedar agregat dari kumpulan kepentingan individu. Manusia sebagai individu yang rasional merupakan komponen masyarakat yang tindakannya dimotivasi oleh tujuan-tujuan yang menguntungkan dirinya. Oleh karenanya, pandangan utilitarian terhadap publik diumpamakan sebagai konsumen dalam pasar. Dapat dikatakan pula bahwa perspektif pilihan publik mencoba untuk mengaplikasikan konsep ekonomi pasar ke dalam sektor publik. Asumsi utama Perspektif Pilihan Publik, bahwa tindakan publik dipahami sebagai tindakan individu yang termotivasi oleh kepentingan yang berbeda antara yang satu dengan lainnya. Sehingga tugas negara, sebagaimana ide Habermas (1989) yakni menyediakan lingkungan yang stabil sehingga kebebasan untuk memilih dapat dilaksanakan. Sama halnya dengan Perspektif Pluralis, Perspektif Pilihan Publik cenderung tidak memberikan perhatian terhadap masyarakat marginal. Oleh karenanya, kritik yang diarahkan pada perspektif Pilihan Publik adalah berkaitan dengan monopoli kalangan borjuis dalam skema pengambilan keputusan dimana seseorang yang memiliki penguasaan sumberdaya yang relatif lebih besar dibandingkan dengan individu lainnya dengan mudah dapat mengarahkan Pilihan Publik sesuai dengan kemauannya.

*Ketiga, Perspektif Legislatif (Legislative Perspective)*. Perspektif Legislatif memandang bahwa publik dapat direpresentasikan melalui parlemen. Pandangan ini memang hampir mirip dengan Perspektif Pluralis. Beberapa kalangan tertentu melalui mekanisme demokrasi seperti pemilu, diangkat untuk mewakili publik untuk duduk di kuris

parlemen. Mereka kemudian memiliki legitimasi untuk mewujudkan keinginan publik di dalam administrasi publik. Pandangan ini dalam tataran idealistik demokratik nampak sesuai dengan harapan. Namun, bagi kalangan realis hal ini sulit untuk diwujudkan. Sebab, secara faktual tidak jarang kalangan masyarakat merasa kurang terwakili secara efektif oleh kalangan legislator yang duduk di kursi parlemen. Tidak sedikit aspirasi yang terbengkalai dan membusuk di laci kerja para "wakil rakyat" tersebut. Oleh karenanya, perspektif legislatif tidak memadai dalam mengakomodasi kepentingan publik baik dalam ranah pengembangan teori maupun praktek administrasi publik di lapangan.

*Keempat, Perspektif Penyedia Layanan (The Service Providing Perspective).* Dalam perspektif ini, publik dipandang sebagai target dari pelayanan (*Costumer*). Artinya, *street level bureucrats* bertugas untuk memberikan pelayanan kepada publik yang terdiri dari individu dan kelompok. Oleh karenanya, para birokrat yang paling dekat dengan publik (*street level bureucrats*) diharapkan mampu memberikan dedikasi terbaiknya untuk melayani publik secara optimal. Namun, tidak jarang kedekatan antara *street level bureucrats* berujung pada pemutarbalikkan fakta sehingga kepentingan para birokrat yang kemudian diangkat dengan menjadikan publik sebagai alat justifikasinya.

*Kelima, Perspektif Kewarganegaraan (The Citizen Perspective).* Konsep kewarganegaraan mendapatkan tempat yang cukup istimewa dalam kajian Administrasi Publik modern. Setidaknya ada dua hal yang menjadi alasan atas pernyataan tersebut. *Pertama*, adanya tuntutan untuk menghadirkan pelayanan publik yang lebih selektif dan edukatif dengan menggunakan fundasi meritokrasi. *Kedua*, adanya tuntutan agar warganegara lebih *well informed* sehingga dapat berpartisipasi secara optimal dalam pelbagai arena publik dan memiliki pemahaman yang baik tentang konstitusi. Oleh karenanya, konsep Publik seringkali dipadankan dengan konsep *Civil Society*. Titik muara Perspektif Kewarganegaraan terletak pada potensi untuk mengutamakan dan meningkatkan publik. Artinya, semua tindakan atau kebijakan merupakan sebuah upaya yang ditujukan untuk mewujudkan "kebaikan bersama." Kegagalan Perspektif Kewarganegaraan lebih banyak

didominasi dari segi praktek atau kemampuan teknis. Kegagalan *pertama* berhubungan dengan ketidakmampuan dalam menyadari kompleksitas issue-issue publik; *Kedua* berkaitan dengan kebutuhan mendesak terhadap kepemimpinan yang terpercaya serta memiliki keahlian yang memadai dalam memahami issue-issue publik. *Ketiga*, sulitnya memotivasi publik untuk berpartisipasi dalam arena aktivitas publik. Namun demikian, Perspektif Kewarganegaraan merupakan perspektif yang dianggap lebih tepat dalam memandang konsep publik secara proporsional.

Frederickson (1997) juga menegaskan bahwa terdapat beberapa prinsip yang dapat memperkuat eksistensi konsep Publik. *Pertama*, konsep publik idealnya dibangun melalui pemberdayaan konstitusi. Oleh karenanya, administrator publik diharapkan memiliki kompetensi teknis dan moral untuk berdedikasi terhadap konstitusi. Artinya pejabat publik tidak hanya sekedar menghafal ayat demi ayat dalam konstitusi melainkan mewujudkan konstitusi sebagai pijakan dalam setiap tindakannya. *Kedua*, konsep publik sebaiknya berdasarkan pada warganegara yang berkebijaksanaan (*virtuous citizen*). Untuk membentuk *virtuous citizen*, maka setidaknya ada empat hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

- setiap warganegara harus memahami dokumen yang menjadi landasan pendirian negara dan memiliki kemampuan untuk menerapkan filsafat moral dalam menilai kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh para pejabat publik.
- setiap warganegara diharapkan bersantun dalam segala aspek terutama memiliki kesabaran dan toleransi atas berbagai fenomena yang terjadi dalam ranah publik.
- warga negara memiliki kepercayaan bahwa nilai-nilai yang dianut oleh rezim adalah benar dan tepat bukan sekedar sesuatu yang diterima secara mayoritas
- setiap warga negara diharapkan memiliki tanggungjawab moral individu sehingga apabila terjadi situasi yang kompromistis, warganegara secara bijaksana bertindak mempertahankan nilai-nilai kebenaran yang diyakininya

*Ketiga*, konsep publik didasarkan pada pengembangan sistem yang efektif dalam mendengarkan dan merespon kepentingan publik. Artinya, ada sebuah formula kolaborasi yang proporsional antara prinsip keadilan sosial, efisiensi, prinsip ekonomi dan nilai-nilai lainnya, sehingga pewujudan kesejahteraan masyarakat dapat mendekati titik maksimum.

*Keempat*, konsep kebijakan harus didasarkan pada keadilan dan empati. Artinya, ketaatan warganegara terhadap hukum yang berlaku dilandasi keinginan dia untuk memposisikan dirinya dalam posisi orang lain. Hal ini tentunya menuntut kepekaan setiap warga negara dan pejabat publik atas beban yang dirasakan kelompok masyarakat yang ter(marginal)kan dalam tatanan kehidupan sosial. Sehingga jabatan publik menjadi keinginan untuk menjalankan amanah dari masyarakat untuk mewujudkan peri kehidupan yang diharapkan bersama, bukan kompetisi untuk saling menjatuhkan atau menguntungkan diri sendiri semata.

### **Strategi Reformasi Administrasi**

Menurut Eko Prasjojo dalam artikelnya yang berjudul Revitalisasi Administrasi Negara, bahwa pada umumnya negara berkembang yang berubah menjadi negara maju memprioritaskan pelaksanaan reformasi administrasi. Lebih lanjut beliau menguraikan bahwa setidaknya terdapat dua model strategi yang digunakan dalam melakukan reformasi administrasi. Pertama, merevitalisasi kedudukan, peran, dan fungsi kelembagaan yang menjadi motor penggerak reformasi administrasi. Kedua, menata kembali sistem administrasi negara, baik dalam hal struktur, proses, sumber daya manusia (PNS), maupun relasi antara negara dan masyarakat. Strategi pertama dapat dilakukan melalui penguatan fungsi dan peran Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan LAN sebagai motor reformasi administrasi. Karena itu, kedua lembaga tersebut sebaiknya didilegasikan kewenangan kebijakan (*policy agency*) dan juga kewenangan eksekusi (*executing agency*). Sedangkan untuk yang menyangkut penataan sistem administrasi negara didesain sebagai

program yang terintegrasi dari hulu sampai hilir untuk bidang-bidang pembangunan administrasi. Strategi ini diawali dari proses perekrutan pegawai, sistem promosi pegawai berdasarkan kinerja faktual, perubahan paradigma administrasi publik, sistem dan besarnya penggajian, perubahan struktur dan proses kerja, serta pengawasan disiplin PNS.

**Daftar Bacaan:**

- Frederickson, George (1997) *The New Concept Of Public Administration* (San Francisco: Jossey-Bass)
- Frey, B.S.(1978) *Modern Political Economy* (Oxford: Martin Robertson)
- Habermas, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into A Categorization of Bourgeois Society* (London: Polity Press)
- Massey, A. (1993) *Managing Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States* (Edward Elgar, Aldershot, Hants)
- Mill, J.S. (1968) *Utilitarianism, Liberty and Representative Government* (London Everyman)
- Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill)
- Samuelson, P.A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economic and Statistic*, 37:35-46
- Wilson, Woddrow (1887) "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, 2:197-222