
ADMINISTRASI PUBLIK DALAM PERSPEKTIF EKOLOGI
Abstract

The factors of ecology are still problem in public administration implementation, at the least, there are 5 (five) ecological factors: economic, social structure, communication net work, pattern of ideology/symbol, and political system. It's thought to have been caused by fifth factors not done optimally yet. The aim of the research for understanding that ecologically, the fifth factors influence in public administration. At the least, understanding that public administration is not only one stand, but influenced by ecological factors where public administration in a place, and also in local autonomy implementation policy, regency/municipality, ecologically to explore resources, either human resources or nature resources relate with administrative ecology. The methodology use are qualitative, the first to library study, and study of factual comparative completely, with central issue in the bureaucracy, especially in Indonesia. The study of ecological administration has been done along ago, and the top at 1960 decade with established Comparative Administration Group (CAG) by Fred Riggs as a leader. The conclusion of the writer that study of administrative ecology have been relevantly until now and important to reasearch continuously.

Key words: *Public Administration, Administrative Ecological Factors, Resources.*

Engkus

Email: ekustyana16@gmail.com

Dosen FISIP UIN Sunan Gunung Djati
Bandung

A. Pendahuluan

Farazmand (1996) mengemukakan bahwa administrasi publik sudah setua peradaban manusia dan merupakan komponen integral tradisi administrasi. Perjalanan sejarah peradaban manusia secara tegas menunjukkan pentingnya administrasi publik dan birokrasi dalam memberikan kontribusinya terhadap pertumbuhan dan pembangunan peradaban manusia serta pencapaian yang diperoleh manusia di seluruh penjuru dunia. Arkeolog Schmandt-Besseret (1983) menguraikan dan menganalisis budaya *token* sebagai sarana penghitungan, pemrosesan data dan pemeliharaan pencatatan pada peradaban Mesopotamia, 8000 SM, yang memulainya peradaban manusia dan sejarah administrasi. Permulaan 2400 SM terdapat berhektar-hektar perkebunan palma yang menopang perekonomian daerah Mesopotamia Utara (Pruessner, 1920). Lind (1939)

mengemukakan bahwa *New Deal Administration Program* yang dikemukakan oleh Roosevelt Tahun 1934 di Amerika adalah analog dengan program reformasi administrasi yang dikembangkan oleh Solon di Athena Kuno 6000 SM.

Meski memiliki sejarah yang membanggakan, perkembangan pesat administrasi publik secara luas muncul pada tahun 1950-an dan mencapai puncaknya sekitar tahun 1960-an pasca Perang Dunia II dengan bentuknya *Comparative Administration Group* di bawah kepemimpinan Fred Riggs. Sekelompok ilmuwan politik dan administrasi publik mulai menyadari bahwa memindahkan begitu saja (*to adopt*) sistem dan lembaga politik dan administrasi publik dari suatu lingkungan masyarakat, bangsa, atau Negara yang lain tidaklah tepat. Administrasi publik bergerak dalam dua lingkungan yang berbeda, negara asal dan Negara baru dimana administrasi publik dipraktikkan. Hasilnya adalah tidak seperti yang diharapkan. Perbedaan-perbedaan lingkungan memberikan pengaruh yang signifikan bagi keberhasilan penerapan administrasi negara. Berdasarkan pendekatan budaya, misalnya, Boakye-Sarpong (1998) menyatakan bahwa efektivitas dan efisiensi sistem administrasi terletak pada nilai-nilai sosial yang diinternalisasikan dan dipraktikkan oleh masyarakat. Lantas, hal ini memunculkan cabang baru Administrasi Publik yaitu Ekologi Administrasi Publik.

Meski dipahami benar mengenai perbedaan lingkungan antar negara atau masyarakat, menurut Pamudji (1993:11), yang menjadi persoalan adalah karena lingkungan mempunyai beberapa macam aspek maka perlu ditetapkan

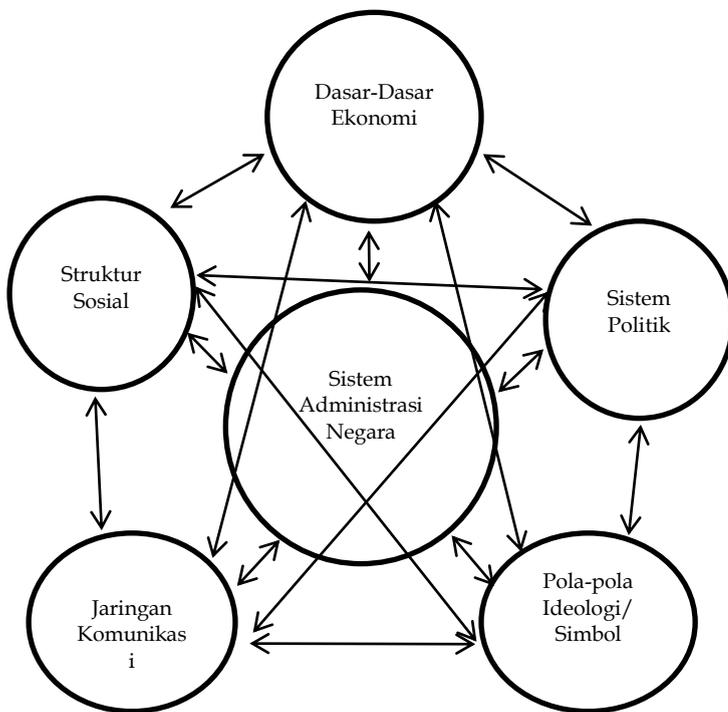
aspek mana yang perlu ditetapkan bagi suatu sistem administrasi Negara, Hal ini sering menjadi masalah karena sering terjadi kegagalan dalam menentukan aspek yang relevan itu sehingga kesimpulan-kesimpulan yang ditarik tentang administrasi Negara salah, dan oleh karenanya pemecahan masalahnya pun tidak mengenai sasaran.

Penelitian ini, dengan sejumlah keterbatasan, mencoba mengupas administrasi publik berdasarkan sudut pandang ekologi. Tujuan utama studi ini adalah bagaimana mengkaji aspek-aspek ekologi administrasi yang memiliki manfaat bagi kasus yang lebih spesifik yaitu pelaksanaan otonomi daerah. Studi ini bersifat perspektif (normatif), bukan deskriptif (empiris), karena didasarkan pada kajian literature. Barangkali, inilah keterbatasan yang paling fundamental yang disadari benar oleh penulis dapat mengundang bahaya ketidaktepatan dalam penetapan aspek yang penting.

B. Tinjauan Pustaka

1. Model Keseimbangan

Untuk dapat memahami administrasi publik dengan tepat, terlebih dahulu perlu dipahami faktor-faktor yang membentuknya dan lingkungan dimana administrasi publik berfungsi. Salah satu panduan yang paling sering menjadi acuan dalam perumusan faktor-faktor lingkungan dan ekologi administrasi publik dikemukakan oleh Riggs yang dikenal dengan model keseimbangan (*equilibrium model*). Model ini memusatkan perhatian pada lima aspek kehidupan yaitu ekonomi, sosial, simbolik, komunikasi dan politik.



Gambar: Model Keseimbangan

Model tersebut menjelaskan pengaruh timbal balik antara lingkungan dengan sistem administrasi Negara. Faktor-faktor ekologis pada model tersebut terdiri atas: dasar-dasar ekonomi, struktur sosial, jaringan komunikasi, pola-pola ideologi/symbol, dan sistem politik. Faktor-faktor ekologis ini mempengaruhi secara timbal balik suatu sistem administrasi Negara, baik di negara-negara agrarian maupun industri. Faktor-faktor ekologis tersebut, pada gilirannya dapat juga dilihat sebagai subsistem yang secara fungsional saling berhubungan dan memiliki kemampuan mengatur sendiri yang cenderung memulihkan keseimbangan jika terdapat tekanan-tekanan yang berasal dari luar sistem. Selain itu, suatu perubahan dalam setiap subsistemnya, misalnya ekonomi, merupakan tantangan bagi setiap subsistem yang lain yang cenderung menghasilkan tanggapan yang mengembalikannya pada respon

semula, dan akhirnya terjadi keseimbangan lagi. Model keseimbangan tersebut dapat juga dipakai menciptakan sub-sub model, seperti submodel feodalistik atau submodel demokrasi.

2. Teori Prismatik

Namun demikian, sulit untuk menemukan bentuk masyarakat yang sesuai dengan model tersebut. Negara-negara berkembang lebih banyak berada dalam kondisi transisi yaitu pergeseran dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern. Menyadari hal tersebut, Riggs mengembangkan model masyarakat prismatic. Masyarakat prismatic merupakan suatu masyarakat yang memiliki ciri-ciri tradisional atau agrarian namun juga memiliki ciri-ciri masyarakat modern atau industri. Menurut Chapman (1966), setelah mengkaji berbagai negara, Riggs melihat bahwa pada beberapa masyarakat sebuah struktur tertentu melaksanakan beberapa fungsi, Riggs menganalogkan suatu masyarakat yang sepenuhnya hipotesis dengan struktur tunggal yang melaksanakan seluruh fungsi yang dibutuhkan, yang disebutnya "*fused model*". Ada juga situasi dimana setiap fungsi dispesialisasikan secara berbeda, yang disebutnya dengan "*refracted model*". Titik tengah antara kedua sisi tersebut, dikatakan sebagai "*prismatic model*".

Teori prismatic ini disusun oleh Riggs dalam upayanya menggambarkan masalah administratif di negara-negara berkembang. Ilmu ekonomi memiliki ukuran pendapatan per kapita atau tinggal landas dari teori. Tahap-tahap Pembangunan Ekonomi dari W. W. Rostow. Maka, Riggs mengembangkan ide mengenai variabel-variabel kunci dalam

administrasi negara dan pembangunan.

Dalam masyarakat prismatic, beberapa pemimpin mengadakan pembaharuan; mereka menganggap dirinya sebagai promotor-promotor dan inisiator-inisiator modernisasi, Riggs menyatakan bahwa karakteristik yang paling jelas pada masyarakat prismatic adalah *heterogeneity* (heterogenitas), *formalism* (formalism), dan *overlapping* (tumpang tindih).

a. Heterogenitas. Heterogenitas menunjuk pada keberadaan secara simultan, berdampingan, beragam sistem, praktek dan sudut pandang. Salah satu ciri masyarakat prismatic adalah heterogenitasnya yang tinggi. Heterogenitas merupakan suatu campuran sifat-sifat masyarakat tradisional (*fused*) dan masyarakat modern (*refracted*). Sering dijumpai kota-kota modern dengan golongan terpelajar, perkantoran dan administrasi modern, berada ditengah daerah pedesaan dengan penduduknya yang diperintah oleh kepala suku, dengan pemahaman mereka dibidang politik, administrasi dan sosial masih bercorak tradisional (Pamudji, 1993:58)

b. Formalisme, Formalisme menunjuk pada sejauh mana perbedaan muncul perspektif dan deskriptif, antara kekuasaan formal dan efektif, antara kesan yang dimunculkan oleh konstitusi, hukum dan regulasi, bagan organisasi dan statistik, dengan praktek actual serta fakta pemerintah dan masyarakat. Semakin tinggi perbedaan antara kekuasaan formal dengan efektif, semakin tinggi formalism.

c. Tumpang tindih.

Tumpang tindih, menunjuk pada sejauh mana perilaku administratif secara aktual ditentukan oleh kriteria non administratif, seperti politik, ekonomi, sosial, agama atau faktor-faktor lainnya.

Riggs memberikan tiga model dari struktur prismatic yang berkenaan dengan aspek-aspek kehidupan yaitu the *bazaar-canteen*, *clect*, dan *sala* model. Pada *diffraction society*, harga ditentukan oleh factor pasar (penawaran dan permintaan), sedangkan pada *fused*, harga ditentukan oleh faktor lain (disebutnya sebagai *arena*) yang menentukan keseimbangan kekuasaan, prestise dan solidaritas. Pada masyarakat prismatic, harga transaksi ditentukan secara *bargain*. Pada *canteen*, terdapat diskriminasi harga untuk kelompok tertentu, yang memiliki pengaruh politik. Model *canteen-bazaar* dapat diterapkan pada uang, tenaga, waktu dan faktor produksi lain, Istilah *sala* berasal dari bahasa spanyol. *Sala* merupakan campuran dari kualitas *diffraction* dan *fused*. *Sala* tidak mengabaikan rasionalitas administratif, namun mengakui keberadaan pertimbangan non administratif. *Sala* harus menafsirkan dan mengadaptasi hukum berdasarkan pertimbangan administratif.

Clect merupakan istilah yang pengertiannya mencakup *cliques*, *clubs* dan *sects*. *Clect* dapat didefinisikan sebagai suatu organisasi yang memiliki fungsi-fungsi yang secara relatif bercampur baur bersifat semi tradisional, tetapi diorganisir dalam asosiasi modern. Suatu unit organisasi mungkin dikuasai oleh suatu *clect* tertentu yang anggota-anggotanya memiliki solidaritas kuat dan kompak dalam menghadapi *clect* lain.

Kekuasaan seakan-akan dimonopoli oleh *clect* tertentu sehingga pihak luar tidak dapat berkuasa.

Berdasarkan kerangka masyarakat prismatic ini dapat dikembangkan berbagai submodel sistem administrasi, politik, ekonomi, dan sosial budaya. Submodel administrasi pada masyarakat prismatic disebut dengan istilah *Sala*. Model administrasi negara yang disebut dengan *Sala* menggejala di negara-negara sedang berkembang dengan menunjukkan ciri-ciri heterogenitas dan tumpang tindih,

- a. Fungsi-fungsi administrasi yang semula dilaksanakan atas dasar hubungan kekeluargaan, tetap dilanjutkan, sementara itu disusun suatu jabatan kantor yang baru guna menggantikan organisasi atas dasar kekeluargaan tadi dan disiapkan seperangkat norma-norma untuk dipatuhi, walaupun norma-norma tersebut dalam prakteknya diabaikan. Dalam masyarakat tradisional, keluarga merupakan landasan bagi pemerintahan dan administrasi negara. Jabatan-jabatan dalam administrasi negara diisi oleh orang-orang atas dasar norma-norma yang bersifat universalistik, tetapi nyatanya diisi oleh orang-orang yang punya hubungan dekat atau keluarga.
- b. Tumpang tindih antara keluarga dan kantor terjadi dimana pengaruh keluarga mengatasi pelaksanaan fungsi dinas/kantor sehingga peraturan dilaksanakan seenaknya. Hal ini berlaku juga dalam hal pelaksanaan kontrak-kontrak, pembelian pembekalan, pajak, lisensi, pemberian izin ekspor dan impor, dan sebagainya.
- c. Formalisme jelas menggejala, dimana pelaksanaan peraturan

jauh dari norma-norma yang tersurat atau tersirat, Mitos, kode dan formula-formula modern sudah ditetapkan sedemikian rupa dalam administrasi, namun dalam prakteknya tindakan-tindakan tetap mengikuti norma-norma tradisional. Pamudji (1993:63) mencontohkan misalnya pegawai pemerintah adalah pejabat negara (formula modern), tetapi dalam prakteknya rakyat merupakan objek.

3. Ekologi Administrasi Publik

Lingkungan (lingkungan hidup) merupakan keadaan sekitar yang melingkupi atau mengelilingi suatu organisme hidup atau suatu kehidupan. Riggs (1990) menyatakan bahwa lingkungan "sesuatu" adalah berbeda dengan lingkungan yang lainnya. Karenanya, tanpa mengidentifikasi sesuatu yang dilingkupi (*enviromed*), maka lingkungan tidak dapat didefinisikan atau ditetapkan secara tegas. Keterkaitan antara lingkungan dan *enviromed* diungkapkan dalam konsep ekologi.

Ekologi menurut Riggs (1980) menggambarkan interaksi antara organisme hidup dengan lingkungannya. Ekologi yang bermula dibidang biologi, berkembang guna menyelidiki ekologi manusia (*human ecology*) dimana ternyata manusia pun mempunyai hubungan pengaruh timbal balik dengan lingkungannya; ahli sosiologi mengemukakan ekologi sosial untuk menggambarkan kebiasaan manusia. Khususnya di perkotaan; Dalam interelasinya antara pengambilan keputusan otoritatif dan lingkungannya, munculah ekologi administrasi.

Ekologi administrasi muncul sebagai respon adanya perbedaan sistem-sistem administrasi negara di

berbagai tempat, bahkan komunitas masyarakat. Kajian-kajian yang dimotori oleh *Comparative Administration Group* menunjukkan bahwa konsep-konsep administrasi negara bukan bersifat universal, Sebagai contoh, Tummala (2000) mengemukakan bahwa administrasi negara di Prancis dan Amerika, yang keduanya merupakan negara maju, memiliki perbedaan. Tentunya, pemahaman mengenai ekologi administrasi publik menjadi penting.

4. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah didefinisikan sebagai kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sederhana, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan sendiri (Abdurrachman, 1987:11). Secara legal, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan terbaru telah terbit Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah). Mengenai pemberian otonomi daerah, beberapa prinsip yang digunakannya adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
- b. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah

Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

- d. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan Daerah serta antar-Daerah.
- e. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.
- f. Pelaksanaan Otonom Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah.
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban

melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Berdasarkan prinsip pemberian otonomi menurut undang-undang, bahwa tujuan pemberian otonomi adalah begitu baik. Desentralisasi dalam negara melibatkan suatu transfer otoritas dari individu atau agen dalam pemerintah pusat kepada individu atau agen lain yang "lebih dekat" kepada publik untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan publik. Namun apakah persoalannya sesederhana demikian? Dalam arti, apakah pemberian otonomi kepada daerah, melalui penyerahan sejumlah urusan publik, serta merta menjadikan pemerintah menjadi lebih memahami keinginan dan kebutuhan publik. Tentunya, dalam kaitannya dengan ekologi administrasi publik, pemberian otonomi dalam berbagai bentuk tidak bersifat universalistik. Sebagaimana halnya perbedaan antara negara, antar daerah pun memiliki perbedaan karakteristik. Barangkali, disinilah letak pentingnya pemahaman atas ekologi administrasi publik dalam rangka optimalisasi otonomi daerah.

C. Pembahasan

Negara-negara memiliki perbedaan dalam hal faktor-faktor lingkungan. Studi Boakye-Sarpong (1996) di negara-negara Afrika mengindikasikan interdependensi yang sangat kuat antara faktor pembangunan politik, ekonomi, serta struktur sosial dengan sistem administrasi negara. Pembangunan ekonomi dan politik kerap menciptakan konflik secara sosial, regional dan kelompok etnik. Dampaknya adalah keterlambatan dalam pengembangan birokrasi, baik fungsi dan terutama personal. Perencanaan karir yang tidak jelas,

sementara kebijakan administrasi negara lebih diarahkan pada upaya-upaya penghindaran konflik kepentingan.

Laporan mengenai reformasi administrasi di negara-negara berkembang yang dilakukan oleh *Division for Public Administration Departement of Economic and Social Affairs* (1997) mengindikasikan mengenai pentingnya pembangunan sumber daya manusia dan penggunaan teknologi informasi dalam rangka menopang tata kelola administrasi negara yang baik. Basis studi memang membatasi pada masalah penganggaran negara / daerah dan pelayanan publik (struktur sosial) serta sistem informasi pemerintah (komunikasi).

Studi Sing (2005) di India dan Boakye-Sarpong (1998) di negara-negara Afrika memberikan tambahan wawasan mengenai kuatnya pengaruh budaya dengan berbagai subbudayanya (struktur sosial) terhadap administrasi negara dan sebaliknya.

Bagaimana di Indonesia? Pandangan klasik dikemukakan oleh Pamudji (1995:05), mengindikasikan interdependensi administrasi negara dengan faktor-faktor ekologis yang beraspek alamiah dan yang beraspek alamiah dan beraspek kemasyarakatan. Aspek alamiah berkaitan dengan lokasi geografis. Keadaan dan kekayaan alam, keadaan dan kemampuan penduduk. Aspek kemasyarakatan meliputi menekankan aspek-aspek kemasyarakatan meliputi ideologi, politik ekonomi, sosial budaya dan militer/pertahanan keamanan. Meski pandangan ini dikedepankan pada masa pra-reformasi, nampaknya pada masa sekarang juga masih sangat relevan, meski memiliki penekanan berbeda. Meskipun argumentasi

ekonomi menjadi landasan, namun prakteknya struktur sosial dan sistem politik menjadi dominan. Hal ini juga menjadi penting dalam kaitannya dengan otonomi daerah yang telah dicanangkan sejak tahun 2001. Tanpa mengabaikan faktor-faktor lain, berikut ini sedikit diilustrasikan mengenai anggaran pemerintah daerah (administrasi publik) dalam interdependensinya dengan pemberdayaan masyarakat (struktur sosial).

Sistem politik di Indonesia, pasca reformasi, secara legal telah mengalami perubahan drastis, dari sistem yang otoritarian menuju sistem demokrasi. Di atas kertas, mengaca pada keberhasilan negara-negara barat, sistem ini terbukti memberikan hasil terbaik bagi pembangunan, sekurang-kurangnya pembangunan ekonomi. Sistem ini juga, sekaligus, memberikan penguatan yang besar (bahkan sangat besar) bagi eksistensi daerah khususnya pada tingkatan administratif yang paling rendah. Di Indonesia, bahwa kabupaten/kota menjadi pemain terpenting dalam sistem administrasi. Hal ini ditegaskan oleh undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Dampaknya adalah munculnya sejumlah persoalan. Sebagai contoh, menurut Kaho (2002), salah satu ukuran dalam mengukur keberhasilan suatu Pemerintahan Daerah adalah dalam upaya meningkatkan kemampuan rakyatnya melalui pelbagai macam program pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Karena sumber kekuatan Pemerintah adalah rakyatnya, maka bila rakyatnya lemah/tidak berdaya, maka Pemerintah pun menjadi rapuh. Kaho (2002) memberikan contoh nyata mengenai pembiayaan urusan daerah di Kabupaten Rembang tahun 2001. Dalam rincian kebutuhan

RAPBD tahun 2001 dari Kabupaten Rembang, tercatat angka-angka sebagai berikut:

No	Jenis	Jumlah (Rupiah)
1	Belanja Pegawai	79,00 M
2	Belanja Barang	8,00 M
3	Belanja Pemeliharaan	1,05 M
4	Perjalanan Dinas	0,24 M
5	Lain-lain	2,20 M
6	Jumlah Belanja Pegawai dan rutin	90,49 M
7	Belanja Pembangunan	32,84 M

Data lainnya:

- Jumlah Pegawai: 7,743 orang
- Jumlah Penduduk: 556.132 jiwa.
- Penyelenggaraan pemerintahan per pegawai/tahun = Rp. 11.687.000
- Pemberdayaan masyarakat adalah Rp. 59.054,00 per orang tahun

Berdasarkan perhitungan di atas, ternyata biaya penyelenggaraan pemerintahan menjadi sangat besar sehingga pemberdayaan masyarakat menjadi tidak sangat berarti, rasio 198:1. Hal ini berarti struktur Pemerintahan Daerah masih sangat gemuk sehingga menyerap energy daerah yang luar biasa besarnya. Lantas, fakta tersebut menunjukkan bahwa pemberian otonomi serta pelaksanaannya tidak seperti yang diharapkan. Belum lagi jika otonomi harus berhadapan dengan masalah perizinan investasi maupun keterkaitan dengan lingkungan global. Menurut hemat penulis, secara politis kondisi tersebut sulit dikatakan salah, mengingat secara regular pemerintah atau pemimpin daerah (administrasi negara) dapat bertahan sejauh dapat melakukan tawar menawar dengan dewan perwakilan rakyat daerah. Cukup jelas, bahwa pemberian otonomi daerah di sini

lebih menekankan pada aspek politis mengenai hubungan Pusat-Daerah, bukan dilandaskan pada kemampuan daerah. Berkaitan dengan kuatnya aspek politik tersebut dalam penyelenggaraan otonomi daerah, Weisman (1993) menyatakan bahwa *"Decisions concerning goals in the public sector are largely a political process involving various branches of government, public interest groups, political parties, and constituents."*

Barangkali ada baiknya untuk menengok kerangka ekologi administrasi publik yang dikembangkan oleh Riggs, yakni teori keseimbangan umum dan teori prismatic. Titik berangkat dapat berupa pertanyaan strategis berdasarkan kerangka prismatic, dimanakah letak masyarakat yang akan dianalisis pada saat ini? Pertanyaan-pertanyaan hipotesis-praktis sederhana berikut mengajak kita menggunakan model analogi prismatic untuk memahami dimana letak suatu masyarakat.

a. Heterogenitas.

Apakah pada masyarakat terdapat kebersamaan antara sifat-sifat tradisional dengan masyarakat modern? Secara faktual, apakah keputusan-keputusan publik lebih didasarkan pada rasionalitas (modern), mempertimbangkan para "sesepuh" (tradisional), atau keduanya?

b. Formalisme.

Semakin tinggi perbedaan antara kekuasaan formal dengan efektif, semakin tinggi formalism. Pertanyaan mendasar adalah: mana yang lebih kuat, hukum/konstitusi/regulasi/perencanaan tertulis atau fakta nyata? Misalkan jika pemimpin daerah menargetkan IPM tertentu yang harus dicapai, namun, sama sekali tidak tercapai, apakah

lembaga perwakilan rakyat dapat menjatuhkan pemimpin tersebut nyata-nyata gagal dalam mensejahterakan rakyatnya?

3. Tumpang tindih.

Bagian terakhir adalah tumpang tindih dalam perilaku administratif. Contoh sederhana adalah pengangkatan pegawai pemerintah. Apakah pengangkatan dan promosi pegawai pemerintah lebih didasarkan pada kriteria administratif atau non-administratif?

Jika jawaban tersebut berbeda dari satu daerah ke daerah yang lain memiliki perbedaan yang signifikan, tentunya tidak bisa diterapkan suatu sistem administrasi yang universal. Model keseimbangan Riggs mengajak administrator dan pengambil keputusan untuk memfokuskan pada lima area yang saling ketergantungan satu sama lain. Kaho (2002) menyatakan bahwa kejatuhan orde baru (politik dengan segenap simbolnya) karena sumber kekuatan Pemerintah adalah rakyatnya, maka bila rakyatnya lemah/tidak berdaya, maka Pemerintah pun menjadi rapuh. Runtuhnya orde baru adalah karena rakyatnya lemah, sehingga begitu terjadi gejolak maka porak porandalah Pemerintah. Model keseimbangan Riggs menjelaskan hubungan interdependensi tersebut. Kegagalan administrasi, sebagai hasil proses politik, melahirkan keseimbangan baru. Kegagalan ekonomi (menurun) diimbangi oleh perubahan sistem sosial (menurunnya pembagian kelas dan memunculkan kelas menengah yang lebih kuat), diimbangi oleh penguatan jaringan komunikasi melalui peran-peran media, perubahan pola-pola ideologi (penurunan terhadap kesetiaan ideologi seperti dihapusnya

Penataran P-4) serta perubahan sistem politik yang semakin liberal. Semua ini mempengaruhi dan dipengaruhi oleh sistem administrasi negara.

D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, terdapat dua kesimpulan yang dapat dikemukakan. Pertama berdasarkan teori prismatic Riggs, secara umum dapat dinyatakan bahwa Indonesia dengan segenap wilayahnya pada berbagai tingkatan administratif tergolong pada masyarakat prismatic. Kentalnya heterogenitas, formalisasi maupun tumpang tindih mengindikasikan hal tersebut.

Kedua, berdasarkan model keseimbangan Riggs, barangkali yang paling perlu mendapat perhatian dalam penyelenggaraan administrasi negara adalah masalah sistem politik, khususnya perilaku politik pengambil keputusan. Tidak dapat dipungkiri kalau kekuasaan politik begitu erat hubungannya dengan penguasaan sumber daya ekonomi. Tak heran jika *clect* begitu kuat.

Pada dasarnya tidak ada perskripsi khusus karena masyarakat dan pemimpin nampaknya cukup tahu dan faham kondisi yang ada. Administrasi negara dapat memberikan pengaruh signifikan terhadap kebijakan politik, ekonomi bahkan lainnya melalui penguatan internal para administrator. Mengutip hasil studi PBB, beberapa hal dapat dikemukakan sebagai preskripsi bagi penguatan administrasi publik:

1. Penguasaan dan pendayagunaan teknologi informasi (sistem informasi pemerintah) secara lokal yang memberikan akses terhadap masyarakat untuk memahami kebijakan-kebijakan publik di tingkat daerah. Tentunya, diperlukan sosialisasi pada masyarakat.

2. Peningkatan keterampilan dan kemampuan para administrator. Studi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengindikasikan bahwa sektor ini merupakan yang paling lemah.
3. Perancangan ulang secara lokal sistem sumber daya manusia dan sumber daya alam. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam implementasinya belum berjalan efektif.

E. Daftar Pustaka

- Abdurrachman, 1987. Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah. Jakarta: Media Sarana Press.
- Lind, L. R. Economic Man in Ancient Athens. *The Classical Journal*, Vol. 35, No. 1, pp. 27-38
- Boayke-Sarpong, Kwame. 1996. Bureaucracy and Development in the emerging Nation: An Ecological Approach. *Research Review*, Vol. 14 No. 1, pp. 1-15
- Chapman, Richard A. 1996. Prismatic Theory in Public Administration: Past, Present, and Future. *Public Administration Quarterly*, Fall, pp. 343-363.
- Pamudji. 1993. Ekologi Administrasi Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Pruessner, A. H. 1920. Date Culture in Ancient Babylonia. *The American Journal of Semitic Language and literatures*, Vol.36, No. 3, pp. 213-232.
- Riggs, Fred W. 1980. *Public Administration Review*, March-April, pp. 107-115.
- Schmandt-Besserat, Danise. 1981. Decipherment of the Earliest Tablets. *Science, New Series*, Vol. 211, No. 4479, pp. 283-285.

- Singh, Amita. 2005. Indian Administratif Theory: Context and Epistemology. *Administrative Theory & Praxis* Vol. 27, No. 1, pp.51-80.
- Tummala, Krishna K. Tummala. 2000. An Essay on Comparative Administration. *Public Administration Riview* , Vol. 60, No. 1.
- Division for public Economics and Public Administration Departement of Economic and Social Affairs Persatuan Bangsa-Bangsa (1997). Rethinking Public Administration: an Overview.
- Weisman, Martin. 1993. The Ecology of Strategic management in Small Local Government. Public Administration Quarterly, Summer, pp. 145-159.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.