



Fitri Eriyanti, M.Pd., Ph.D.

SOSIOLOGI ADMINISTRASI NEGARA

Suatu Analisis Makro dan Mikro



SOSIOLOGI ADMINISTRASI NEGARA

Suatu Analisis Makro dan Mikro

Fitri Eriyanti, M.Pd., Ph.D.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Fitri Eriyanti.

Sosiologi Administrasi Negara: Suatu Analisis Makro dan Mikro/Fitri Eriyanti
—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2022.
xiv, 240 hlm., 23 cm.
Bibliografi: hlm. 203
ISBN 978-623-372-783-9

Hak cipta 2022, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2022.3820 RAJ

Fitri Eriyanti, M.Pd., Ph.D.

SOSIOLOGI ADMINISTRASI NEGARA

Suatu Analisis Makro dan Mikro

Cetakan ke-1, Desember 2022

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Dhea Aprilyani
Setter : Feni Erfiana
Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162.
Bandung-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Ball No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Balli**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Alhamdulillahilahi rabbil 'alamin, segala puji hanya untuk Allah Swt. yang maha berilmu; dan selawat serta salam untuk Nabi Muhammad Saw. Pembahasan tentang keilmuan administrasi negara tanpa mengintegrasikannya dengan disiplin ilmu sosiologi, ibarat ikan hidup tanpa air. Ilmu administrasi negara sangat erat kaitannya dengan sosiologi, terutama terkait konsep kebijakan publik, pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, pengendalian masalah publik, dan pembangunan masyarakat sipil (*civil society*).

Masyarakat selalu dalam kondisi berevolusi; dan pada saat tertentu, di salah satu titik, di permukaan bumi ini terjadi revolusi. Selain berevolusi, masyarakat itu dinamis. Sebagai contoh, apa jadinya jika kebijakan publik atau pelayanan publik tidak peduli terhadap dinamika masyarakat? Realitasnya sangat beragam, sehingga ada masyarakat yang melakukan penolakan terhadap suatu kebijakan publik yang merugikan mereka dari aspek ekonomi, sosial budaya, politik, bahkan nilai-nilai agama yang mereka anut dan yakini.

Buku ini diberi nama *Sosiologi Administrasi Negara: Suatu Analisis Makro dan Mikro*. Cakupan dalam buku ini dimulai dengan pengertian dan ruang lingkup sosiologi dan administrasi negara. Selanjutnya dibahas kontribusi sosiologi dalam administrasi negara, konsep-konsep administrasi negara dan sosiologi, kebijakan publik dalam perspektif

sosiologi, pelayanan publik dalam perspektif sosiologi, pemberdayaan masyarakat dalam perspektif sosiologi, serta pengendalian masalah publik sampai pada pembangunan masyarakat sipil.

Buku ini ditulis dalam rangka mengisi kekurangan literatur terkait administrasi negara, terutama dari perspektif sosiologis. Oleh karena itu, buku ini sangat cocok untuk dibaca kalangan peneliti, dosen, mahasiswa, para kepala daerah dan pejabat negara lainnya, aparatur sipil negara, serta aktivis masyarakat sipil.

Tentunya buku ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Penulis berharap masukan dan kritikan dari pembaca untuk perbaikan ke depan.

Akhirulkitab, semoga buku ini bermanfaat.

Padang, Muharam 1444 H/Agustus 2022

Fitri Eriyanti

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Sosiologi	1
1. Pengertian Sosiologi	1
2. Ruang Lingkup Sosiologi	6
B. Pengertian dan Ruang Lingkup Administrasi Negara	18
1. Pengertian Administrasi Negara	18
2. Ruang Lingkup Administrasi Negara	22
C. Pengertian dan Ruang Lingkup Sosiologi Administrasi Negara	31
1. Pengertian	31
2. Administrasi Negara sebagai Kajian Interdisipliner	34
3. Ruang Lingkup Sosiologi Administrasi Negara	34

BAB 2 KONTRIBUSI SOSIOLOGI DALAM	
ADMINISTRASI NEGARA	37
A. Peletak Fondasi Sosiologi Administrasi Negara	37
1. Karl Marx (1818–1883)	38
2. Emile Durkheim (1858–1917)	40
3. Max Weber (1864–1920)	40
4. Peter M. Blau (1918–2002)	46
B. Dukungan Teori Sosiologi pada	
Administrasi Negara	47
1. Teori Sistem	47
2. Teori Organisasi	51
3. Teori Interaksionisme Simbolis	55
BAB 3 ADMINISTRASI NEGARA: ORGANISASI,	
BIROKRASI, DAN SOSIOLOGI	61
A. Organisasi dan Sosiologi	61
1. Integrasi Manusia dengan Organisasi	62
2. Karakteristik Organisasi	65
3. Bentuk Organisasi	67
4. Organisasi dalam Kajian Sosiologi	71
B. Birokrasi dan Sosiologi	72
1. Pengertian Birokrasi	73
2. Fungsi, Peranan, dan Karakteristik Birokrasi	76
3. Patologi Birokrasi	80
4. Birokrasi dalam Kajian Sosiologi	84
C. Kekuasaan dan Sosiologi	92
1. Pengertian Kekuasaan	92
2. Kewenangan dan Kekuasaan	97
3. Reproduksi Kekuasaan	100
4. Distribusi Kekuasaan	100
5. Konsumsi Kekuasaan	102
6. Kekuasaan dalam Administrasi Negara	103
7. Kekuasaan dalam Kajian Sosiologi	104

BAB 4 KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF SOSIOLOGI	107
A. Pengertian Kebijakan Publik	108
B. Ruang Lingkup Kebijakan Publik	115
C. Model Kebijakan Publik	117
1. Model Elit–Massa	117
2. Model Kelompok	118
3. Model Kelembagaan	118
4. Model Proses	119
5. Model Rasional	119
6. Model Inkremental	121
7. Model Sistem	121
D. Implementasi Kebijakan Publik	122
1. Pengertian dan Esensi Implementasi Kebijakan Publik	122
2. Model Implementasi Kebijakan Publik	123
3. Elemen Implementasi Kebijakan Publik	128
E. Idealisme Perumusan Kebijakan Publik	131
F. Karakter Kebijakan Publik	134
G. Polemik Perumusan Kebijakan Publik	136
1. Lingkup Global	136
2. Lingkup Nasional	137
H. Realitas Perumusan Kebijakan Publik dari Sisi Pandang Teori Pilihan Rasional (<i>Rational Choice Theory</i>)	138
I. Penolakan Hasil Perumusan Kebijakan Publik	144
BAB 5 PELAYANAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF SOSIOLOGI	149
A. Pengertian Pelayanan Publik	149
B. Ruang Lingkup Pelayanan Publik	150
C. Rasional dan Esensi Pelayanan Publik	153
D. Dasar Hukum Pelayanan Publik	154

E. Transparansi Pelayanan Publik	162
F. Akuntabilitas Pelayanan Publik	165
G. Perspektif Sosiologis	167
1. Pelayanan Publik dalam Kajian Sosiologi Makro	173
2. Pelayanan Publik dalam Kajian Sosiologi Mikro	177
H. Upaya Peningkatan Performa Pelayanan Publik yang Bermutu	180
BAB 6 PENGENDALIAN MASALAH PUBLIK	183
A. Pengertian Masalah Publik	183
B. Masalah Publik dalam Perspektif Sosiologi	184
C. Pengendalian Masalah Publik dalam Perspektif Sosiologi	186
BAB 7 PEMBANGUNAN MASYARAKAT SIPIL (CIVIL SOCIETY)	189
A. Sejarah <i>Civil Society</i>	192
B. Konsep <i>Civil Society</i>	195
C. Karakteristik <i>Civil Society</i>	197
D. Model Masyarakat Sipil (Masyarakat Madani)	200
DAFTAR PUSTAKA	203
GLOSARIUM	219
INDEKS	227
BIODATA PENULIS	239

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Variabel Organisasi	70
Tabel 3.2	Lima Tipe Sumber Kekuasaan Menurut Andrain	98
Tabel 5.1	Orientasi Pelayanan Publik	170

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Hubungan antara Masyarakat dan Administrasi Negara	32
Gambar 4.1	Jenis Kebijakan Berdasarkan Tingkat Advokasi dan Tingkat Respons	135
Gambar 4.2	Perbandingan Jumlah Desain Kebijakan dengan Kebijakan yang Dihasilkan Pemerintah dan Gerakan Globalisasi	137
Gambar 4.3	Penolakan Rekrutmen Guru dari Status ASN Menjadi PPPK	145
Gambar 4.4	Demonstrasi Mahasiswa Menolak <i>Omnibus Law</i> (Undang-Undang Cipta Kerja)	147
Gambar 5.1	Interelasi Empat Komponen Prasyarat dalam Sistem	176

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Pengertian dan Ruang Lingkup Sosiologi

1. Pengertian Sosiologi

Sosiologi diperkenalkan atau dikemukakan oleh Auguste Comte (1798–1857). Secara leksikal, sosiologi terdiri atas dua kata, yaitu “*socius*” yang berarti teman atau sesama (bahasa Latin) dan “*logos*” yang berarti ilmu (bahasa Yunani). Selanjutnya, Auguste Comte disebut sebagai Bapak Sosiologi atas jasanya mengangkat sosiologi sebagai disiplin ilmu. Sedemikian sehingga, sosiologi lepas diri dari disiplin ilmu filsafat. Sosiologi menurut Comte merupakan ilmu positif tentang masyarakat yang bertujuan untuk mengetahui, menjelaskan, menganalisis, dan selanjutnya dapat dilakukan kontrol terhadap masyarakat (Bauman, 2003:1032).

Untuk memahami pengertian sosiologi secara lebih luas dan mendalam, yang selanjutnya menentukan posisi dalam melihat administrasi negara dalam sudut pandang sosiologi, berikut disajikan pengertian sosiologi yang dikemukakan oleh tiga orang tokoh sosiologi, tokoh klasik, dan kontemporer. Ketiga tokoh yang dimaksud, masing-masing adalah Emile Durkheim, Max Weber, dan Peter L. Berger.

a. Emile Durkheim

Emile Durkheim (1858–1917) menyatakan bahwa yang dipelajari dalam sosiologi adalah fakta sosial (*sosial facts*). Namun demikian, fakta sosial

harus dicermati secara terbatas pada realitas yang memiliki kekuatan yang memaksa masyarakat mematuhi dan bertindak sesuai dengan esensi yang dikandung oleh kekuatan yang memaksa tersebut. Atau dengan kata lain, individu-individu yang ada dalam masyarakat tunduk terhadap kekuatan yang memaksa tersebut; dan hal tersebut dianggap wajar oleh mereka. Kekuatan yang memaksa tersebut memengaruhi individu-individu berlangsung secara alamiah (tanpa disadari oleh mereka dan disadarinya ketika ada upaya untuk melawan kekuatan tersebut) (Durkheim, 1966:4). Kekuatan yang memaksa tersebut adanya di luar individu dan lingkungannya umum, sehingga berpengaruh terhadap individu-individu dalam masyarakat untuk melakukan sesuatu (bertindak atau berperilaku). Wujud fakta sosial tersebut dapat berbentuk aturan, norma, gejala, atau perilaku yang berada di luar individu (Durkheim, 1966:7).

Untuk memahami sifat fakta sosial tersebut, dapat diperhatikan melalui ilustrasi berikut. Misalkan, Anda seorang wanita karier yang sukses, mandiri, dan menjadi pimpinan di instansi tempat Anda bekerja. Pada saat suami Anda yang sudah lama menderita sakit akhirnya meninggal dunia, Anda mencoba bersikap tegar karena secara ekonomis Anda dapat menghidupi diri sendiri dan keluarga, tidak menunjukkan rasa sedih karena semua anak sudah bekerja, berpakaian yang bagus karena menyambut tamu yang pada umumnya bawahan Anda di kantor, dan menyalami semua tamu yang datang bertakziah sambil menebarkan senyuman. Meskipun menurut anggapan Anda sendiri sikap demikian menunjukkan kematangan emosi, menjaga wibawa di hadapan bawahan dan berbagai alasan logis lainnya, namun orang yang melihat Anda merasa heran. Di antara mereka mungkin ada yang berucap, "Sepertinya ia senang suaminya meninggal, karena tidak setetes pun air mata mengalir di wajahnya." Ada pula yang menuding, "Pantas dia senang suaminya meninggal, karena di kantor ia punya selingkuhan." Begitu juga bermacam-macam komentar negatif lainnya yang dipicu oleh fakta individu yang Anda tunjukkan dalam peristiwa kematian tersebut.

Kalau ditelaah, reaksi orang-orang yang merasa aneh melihat penampilan Anda pada peristiwa kematian itu, menunjukkan betapa fakta sosial menuntut Anda agar menangis; karena pada umumnya, jika ada anggota keluarga dekat meninggal dunia, maka orang biasanya

bersedih, menangis, dan meratap. Bahkan pada etnis tertentu, ada yang sengaja membayar orang lain untuk menangisi dan meratapi mayat anggota keluarganya yang meninggal dunia untuk menunjukkan kepada tamu bahwa mereka begitu mencintai, menyayangi, dan sangat kehilangan dengan kematian itu. Fakta sosial pula yang “melarang” Anda berpakaian bagus dan menebar senyuman, karena fakta sosial membatasi atau memaksa individu agar menyesuaikan diri, pikiran, atau kondisi kejiwaannya dengan batasan yang diberikan oleh masyarakat.

Selanjutnya, Durkheim menyatakan bahwa kekacauan dalam masyarakat dapat diatasi jika sistem di luar diri dari anggota masyarakat adalah sistem yang kuat dan mampu mengatur masing-masing individu dalam masyarakat, sehingga membuat masyarakat teratur. Aturan hukum yang kuat dapat membuat masyarakat berada dalam keteraturan. Selain itu, praktik beragama yang benar juga terdapat pada tatanan sosial masyarakat yang teratur. Solidaritas sosial yang terbentuk dalam masyarakat juga dapat menghasilkan suatu keteraturan dalam masyarakat. Hal penting lainnya yang mampu membentuk keteraturan dalam masyarakat adalah sistem ekonomi yang kuat.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa pemikiran Durkheim masuk dalam lingkup sosiologi makro. Para ahli sosiologi makro tertarik mencermati eksistensi individu dari pengaruh struktur sosial yang memaksa. Atau dengan kata lain, eksistensi individu bukanlah hasil dari kreasi dari individu bersangkutan, apa yang mereka lakukan adalah hasil dari aturan main yang ditetapkan melalui organisasi, institusi, masyarakat, dan negara.

b. Max Weber

Durkheim membahas tentang fakta sosial, sedangkan Max Weber membahas tentang tindakan sosial. Antara fakta sosial dan tindakan sosial adalah dua aspek yang sangat bertolak belakang dalam hal mengkaji tentang mengapa orang bertindak. Dalam hal ini, Weber menyatakan bahwa sosiologi ialah ilmu yang berupaya memahami tindakan sosial (Weber, 1964:88).

Tindakan sosial adalah tindakan yang dimaknai oleh aktor secara subjektif yang dilakukan setelah melewati proses pertimbangan tertentu untuk direspons oleh orang lain. Respons yang diharapkan dari orang

lain merupakan tujuan dari tindakan itu dilakukan. Terkait pengertian ini, Ritzer dan Goodman (2009:35) mengemukakan bahwa tindakan sosial masuk dalam paradigma definisi sosial; dalam hal ini, situasi sosial yang didefinisikan oleh aktor berpengaruh terhadap tindakan selanjutnya dalam interaksi yang terjadi setelah itu.

Untuk memahami maksud tindakan sosial ini, dapat dikemukakan beberapa contoh berikut. Tindakan seorang ibu yang menanam beraneka ragam bunga di rumahnya karena hobi misalnya, tidak dapat dianggap sebagai tindakan sosial. Namun, kalau ibu itu menanam bunga bermaksud untuk memenangkan perlombaan atau untuk bisnis, maka itu merupakan tindakan sosial. Contoh lainnya, jika seorang bapak yang berumur 60 tahun batuk-batuk pada pukul sembilan malam karena ia sedang sakit, tidak dapat dikatakan tindakan sosial. Namun, jika bapak itu batuk-batuk pada pukul sembilan malam dengan maksud memberitahu dan mengusir pria yang menjadi tamu putrinya, tindakan itu merupakan tindakan sosial. Contoh lain adalah, seseorang mengenakan pakaian terbaiknya pada suatu acara pernikahan, dengan tujuan agar dia dipuji oleh teman-temannya bahwa pakaian yang dikenakannya begitu cocok dan dia sangat ganteng/cantik di acara tersebut.

Dengan demikian, aspek kajian sosiologi tentang tindakan sosial adalah bertujuan untuk memperoleh pemahaman (*verstehen*) tentang tindakan sosial yang diarahkan kepada orang lain untuk direspons. Dalam konteks inilah, dalam kajian sosiologi suatu tindakan sosial dapat dipahami bahwa aktor memiliki makna subjektif terhadap tindakan yang dilakukannya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Weber (1964:90), bahwa aktor dalam bertindak secara imajinatif menghayati apa yang dilakukannya. Bertindak dari hasil proses imajinatif dan penghayatan merupakan hasil pengalaman yang dimiliki oleh aktor (Weber, 1964:90).

Mencermati pengertian sosiologi yang dikemukakan Weber, dapat dipahami bahwa Weber lebih fokus melihat individu ketimbang masyarakat. Hal ini merupakan karakteristik sosiologi mikro. Atau dengan kata lain, sosiologi mikro bagaimana individu bertindak (dia sebagai aktor) tanpa dipengaruhi oleh kekuatan di luar dirinya (aktor adalah kreator bagi dirinya dalam bertindak untuk diarahkan pada orang lain, sehingga orang lain meresponsnya). Inilah pokok pemikiran utama

dalam sosiologi mikro. Dengan demikian, kajian yang dapat dilakukan dalam sosiologi mikro adalah meriset motif-motif, harapan-harapan, dan tujuan individu; serta cara mereka menyikapi dan merasakan dunia kehidupannya. Dalam hal ini, sosiologi mikro tidak memandang individu dikendalikan oleh masyarakat.

c. Peter L. Berger¹

Berbeda dengan Durkheim (menganalisis sosiologi secara makro) dan Weber (lebih fokus pada sosiologi mikro), Berger ternyata menggabungkannya dan berada di tengah-tengah antara sosiologi makro dan mikro. Sosiologi menurut Berger adalah studi ilmiah mengenai interaksi antara masyarakat dengan individu. Analisisnya tentang masyarakat ditegaskan dalam bentuk penjelasan bahwa realitas individu adalah hasil dari interaksinya dengan struktur sosial. Masyarakat adalah sistem interaksi. Interaksi adalah suatu tindakan timbal balik antara dua orang atau lebih melalui suatu kontak dan komunikasi yang saling memengaruhi perilakunya.

Pandangan Berger tentang sosiologi penekanannya ada pada aspek kualitas dan konstruktif. Hal ini berada antara tataran sosiologi makro dan mikro, serta antara realitas objektif (eksternal) dan realitas subjektif (internal) (Berger, dalam Poloma, 2007:299). Untuk memahami pengertian yang dikemukakan Berger itu, dapat dilukiskan melalui kasus berikut ini. Seseorang yang melempar batu ke sungai merupakan suatu tindakan, tetapi belum dapat disebut interaksi. Meskipun seseorang melempar batu ke sungai bermaksud agar orang yang berada di seberang sungai melihat si pelempar batu, itu pun belum dapat disebut interaksi. Tindakan itu baru disebut interaksi apabila orang yang berada di seberang sungai melihat dan melambaikan tangan atau berteriak menyapa si pelempar batu. Dalam hal ini, terjadi tindakan timbal balik antara dua orang aktor.

Setelah dijelaskan pengertian sosiologi dari tokoh sosiologi klasik (Durkheim—dengan pendekatan sosiologi makro; Weber—dengan pendekatan sosiologi mikro); serta tokoh sosiologi kontemporer (Berger

¹Peter Ludwig Berger (1929–2013) adalah sosiolog kontemporer. Pada awalnya tinggal di Austria dan setelah Perang Dunia II pindah ke Amerika Serikat.

—yang berada antara tataran sosiologi makro dan mikro), maka dapat ditentukan posisi dalam melihat administrasi negara. Posisi yang tepat adalah dengan menggabungkan ketiga tokoh sosiologi tadi. Melalui cara ini dapat ditegaskan bahwa sosiologi sebagai studi ilmiah tentang masyarakat yang di dalamnya terdapat proses interaksi sosial. Dengan pengertian demikian, maka interaksi interpersonal dan interaksi antara individu dengan kelompok seperti antara birokrat dengan masyarakat, merupakan kajian sosiologi.

Paralel dengan itu, sosiologi merupakan disiplin ilmu yang mengkaji interaksi manusia dalam masyarakat sebagai suatu keseluruhan. Sosiologi mempelajari masyarakat dan perilaku sosialnya dalam kelompok yang dibangunnya (keluarga, suku bangsa, komunitas dan pemerintahan, organisasi sosial, organisasi keagamaan, organisasi politik, organisasi bisnis, dan lain-lain).

2. Ruang Lingkup Sosiologi

Seperti ahli sosiologi yang lain, Kartasapoetra dan Kreimers (1997:1) mencermati bahwa suatu disiplin ilmu jelas memiliki ruang lingkup. Adapun ruang lingkup sosiologi jelas berkisar pada semua bentuk interaksi antara individu dan kelompok dalam masyarakat. Dengan demikian, kajian sosiologi dapat meliputi keseluruhan lingkungan dan kebiasaan manusia dengan konsekuensi logis dari realitas yang terjadi, yang memengaruhi kehidupan manusia dan kelompok-kelompoknya. Dalam hal ini, titik pandang melihat cara hidup manusia adalah sesuatu yang unik; keberlanjutan adat istiadat, mengembangkan berbagai lembaga, dan menciptakan nilai-nilai terjadi dalam kelompok atau komunitas. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa kajian sosiologi lebih fokus penilikannya pada kehidupan kelompok dan produk kehidupan kelompok tersebut.

Menurut Ogburn dan Nimkoff (1979:13), ruang lingkup sosiologi adalah masyarakat dengan segala bentuk perilaku sosial manusia yang ada dalam masyarakat tersebut. Penelitian difokuskan dalam kelompok-kelompoknya, seperti keluarga, etnis/suku bangsa, komunitas pemerintahan, dan berbagai organisasi sosial, agama, politik, budaya, bisnis, dan organisasi lainnya. Sosiologi juga mempelajari perilaku

dan interaksi kelompok, menelusuri asal-usul pertumbuhannya serta menganalisis pengaruh kegiatan kelompok terhadap anggotanya. Konteks kegiatan kelompok adalah masyarakat. Dengan demikian, objek yang dikaji dalam sosiologi adalah masyarakat di mana manusia yang ada dalam masyarakat tersebut melakukan interaksi sosial, sehingga muncul gejala-gejala sosial, organisasi sosial, struktur sosial, proses sosial, maupun perubahan sosial (Horton dan Hunt, 1984:4).

Dalam kaitannya dengan sosiologi administrasi negara, dapat dipahami bahwa aktivitas administrasi negara, jelas melibatkan manusia dan di situ terjadi interaksi antara pihak yang membutuhkan pelayanan administrasi negara dengan pihak penyelenggara administrasi negara. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa bidang administrasi negara yang berhubungan dengan kehidupan manusia dan pemerintah atau administrasi publik juga termasuk ruang lingkup sosiologi.

Terkait dengan ruang lingkup sosiologi yang demikian luas, ada beberapa konsep yang berhubungan dengan ruang lingkup tersebut. Ahli sosiologi berupaya memaparkan atau memberikan pemahaman apa yang dimaksud dengan konsep-konsep utama tersebut. Berikut dipaparkan konsep-konsep tersebut satu per satu, yaitu sebagai berikut.

a. Masyarakat

Masyarakat dapat dipadang berdasarkan skala atau penggolongan besar atau kecil, di mana individu-individu yang ada dalam golongan tersebut saling terhubung dan memengaruhi satu sama lain dalam sistem yang dibentuknya. Dalam konteks sosiologi masyarakat, dapat disebut dengan sistem sosial (Shadily, 1986:31; Soekanto, 2007:466). Dalam hal ini, hidup bermasyarakat merupakan sesuatu yang integral dan merupakan suatu karakteristik dalam kehidupan manusia. Muncul pertanyaan, bagaimana jika manusia hidup tidak bermasyarakat? Ketika manusia dipandang sebagai makhluk sosial (*homo socius* atau *social beings*), jelas manusia tidak mampu menjalani kehidupannya dalam kesendirian dan dalam keterisolasian. Manusia saling butuh secara timbal balik demi kelangsungan hidupnya dan mempertahankan eksistensinya sebagai manusia (Schneider dan Kitsuse, 1984:3).

b. Peran

Peran merupakan suatu keteraturan perilaku yang diharapkan dari individu. Dalam keseharian, kehidupan manusia semuanya ada fungsi dan perannya. Peran dan fungsi masing-masing anggota masyarakat mengandung perbedaan tetapi saling menunjang, sehingga terbentuk kesatuan yang utuh. Konsekuensi logis dari fungsi dan peran adalah munculnya konflik. Jenis peran dapat dicermati dari bagaimana peran itu dilakukan, sehingga berbeda jenisnya. Suatu peran yang dilakukan karena ada orang lain di luar dirinya memberikan peran tersebut, sehingga individu tersebut harus memerankan dirinya sesuai apa yang ditentukan oleh pemberi peran. Jenis peran ini disebut dengan peran yang ditentukan atau diberikan (*ascribed*), seperti orang bergelar Raden, Raden Mas, Raden Ayu, Ida Bagus, Cokorda, Gusti, Nyoman, dan sebagainya. Selain itu, ada juga peran yang diperoleh dari hasil upaya individu bersangkutan. Jenis peran ini disebut dengan peran yang diperjuangkan (*achieved*). Contoh peran yang diperjuangkan ini dapat dilihat pada upaya seseorang untuk memperoleh gelar akademis dari hasil proses pendidikan yang dijalankannya di suatu lembaga pendidikan (perguruan tinggi). Contoh gelar lainnya yang diperoleh dari hasil proses belajar adalah gelar profesional, seperti guru, dokter, pengacara, akuntan, psikolog, arsitek, dan lain sebagainya (Linton dalam Horton dan Hunt, 1984:122). Ketika seseorang memainkan perannya tersebut, maka dia berfungsi dalam sistem sosial. Peran yang dimainkan tersebut pasti berkaitan dengan orang lain dalam sistem sosial, sedemikian sehingga seseorang tersebut fungsional terhadap orang lain. Orang lain tersebut menyebabkan berfungsinya peran seseorang. Misalnya, seorang guru memerankan diri sebagai fasilitator belajar terhadap siswa. Kalau tidak ada siswa, maka guru tidak bisa memerankan dirinya sebagai fasilitator belajar bagi siswa. Dengan demikian, siswa fungsional terhadap guru, sebaliknya guru berfungsi terhadap siswa. Berfungsinya suatu peran pasti dalam kerangka interaksi. Selanjutnya, dapat dinyatakan di sini bahwa akumulasi dari peran yang sama inilah yang membentuk struktur sosial dan interaksi antarstruktur sosial inilah yang membentuk masyarakat.

Makin kompleks interaksi antarstruktur sosial dalam suatu sosial, maka sistem sosial tersebut makin terdiferensiasi dan heterogen. Makin rumit interaksi antarstruktur sosial dalam sistem sosial, maka makin diperlukan tatanan sosial (*social order*) yang mampu menata masyarakat tersebut menjadi teratur. Untuk itu, suatu tatanan sosial harus dilengkapi aturan main yang mampu mengatur anggota masyarakat memerankan fungsinya masing-masing. Aturan main yang dibuat adalah hasil dari kesepakatan/kebulatan tekad (*consensus*) semua elemen (struktur sosial) dalam masyarakat.

c. Norma

Selanjutnya, dengan dihasilkannya kesepakatan aturan main antarstruktur sosial, dengan sendirinya norma sosial juga terbentuk. Norma merupakan suatu standar atau kode yang memandu perilaku. Norma-norma bertujuan agar perilaku manusia berada dalam koridor yang benar, layak, atau pantas. Ilustrasi bagaimana norma diterapkan dengan benar dalam kehidupan masyarakat dapat dilihat dalam berbagai hal, antara lain, tentang busana dan berbicara yang disesuaikan berdasarkan tuntutan norma tersebut. Seseorang ketika menghadiri kenduri, maka pakaian yang dikenakannya berbeda dengan pakaian untuk berolahraga. Banyak sekali norma yang harus diketahui seseorang dalam bergaul dan bertindak, berbicara, bertamu, berkendara, norma dalam keluarga, norma di tempat umum, norma di tempat formal/nonformal/informal, di kantor, di pusat perbelanjaan, di tempat ibadah, serta di tempat hiburan/rekreasi. Pokoknya di setiap aspek aktivitas kehidupan pasti ada norma yang harus dipatuhi oleh seseorang.

Contoh lain yang berkaitan antara peran dan norma dapat dicermati ketika sebuah sekolah dasar menyelenggarakan gotong royong untuk bersih-bersih sekolah yang akan digunakan lagi setelah libur akhir tahun pelajaran. Kegiatan gotong royong tersebut adalah hasil dari kesepakatan antarelemen dalam sekolah tersebut. Guru, siswa, dan tenaga kependidikan lainnya bersama-sama melakukan kegiatan bersih-bersih lingkungan sekolah. Ada yang menyapu halaman sekolah, ruang belajar, dan membersihkan taman. Jelas di sini siswa adalah individu yang dominan jumlahnya dalam kegiatan gotong royong tersebut. Namun, aneh dan tak elok dilihat ketika

sang guru hanya memandori siswanya dalam kegiatan gotong royong tersebut. Guru seharusnya ikut terlibat langsung dalam kegiatan bersih-bersih tersebut dan tidak hanya sekadar memandori siswanya. Ketika hal tersebut tidak nyaman dipandang, maka di situlah norma sosial terlihat, artinya tidak pantas seorang guru memandori siswanya dalam kegiatan gotong royong tersebut. Kepala sekolah, guru, dan tenaga kependidikan lainnya seharusnya memberikan contoh teladan yang baik kepada siswanya bagaimana melaksanakan gotong royong yang baik; semua terlibat dan aktif bekerja dalam membersihkan lingkungan sekolah yang akan dipakai kembali untuk aktivitas belajar dan proses pendidikan kepada siswa.

d. Sanksi

Apa sanksi sosial yang diterima oleh guru yang memandori siswanya dalam kegiatan gotong royong tadi? Ketika realitas ini disaksikan oleh siswa setidaknya sanksi sosial yang diterima guru tadi dari siswanya minimal guru tersebut dilabeli oleh siswanya sebagai guru yang pemalas bersih-bersih. Kalau hal ini disaksikan oleh kepala sekolah, maka guru tersebut akan ditegur agar ikut bekerja. Seandainya hal ini disadari oleh teman sejawatnya, maka guru tersebut mungkin akan digosipkan bahwa guru bersangkutan adalah guru yang tidak pernah bersih-bersih di rumahnya atau guru bersangkutan di-*cuekin*. Sebenarnya, banyak sanksi sosial yang akan dirasakan oleh guru pelanggar norma sosial tadi, hal ini sangat tergantung bagaimana orang lain menyikapinya sesuai dengan apa yang menjadi pengalaman hidup seseorang dan persepsinya terhadap guru yang memandori siswa dalam kegiatan gotong royong tersebut.

Dengan demikian, pelanggaran terhadap norma yang berlaku dalam masyarakat (secara luas), kelompok, komunitas, keluarga, dan organisasi (secara sempit) dapat dikenakan sanksi oleh masyarakat atau kelompok tertentu. Jadi, orang dapat bertindak atau berperilaku menyesuaikan dirinya (beradaptasi) dengan norma yang berlaku di mana dia berada. Bisa jadi tindakan atau perilaku seseorang dapat dikenakan sanksi atau tidak dikenakan sanksi di suatu tempat atau wilayah/lokasi di mana orang tersebut berada dapat direferensikan pada norma tersebut, apakah norma tersebut

berlaku atau tidak. Jadi, norma yang ada di suatu wilayah dapat mengatur atau menstimulasi orang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perbuatan (Soekanto, 2007:446). Atau dengan kata lain, norma yang ada di suatu wilayah memiliki konsekuensi terhadap orang yang melanggarnya atau mematuhinya (K.D. O'Leary dan S.G. O'Leary, 1977:110).

e. Interaksi Sosial

Sebagai makhluk sosial, manusia tidak dapat mengelak dari berinteraksi dengan orang lain. Konteks interaksi ini dapat dalam bentuk saling membutuhkan atau konteks lain yang bermakna negatif. Atau dengan kata lain, rutinitas manusia dalam menjalankan kehidupannya tidak luput dari interaksi satu dengan yang lainnya. Sehingga dengan demikian, sepanjang interaksi sosial terjadi di situ juga terjadi proses sosial. Secara gampal, dapat dinyatakan bahwa interaksi sosial dapat meliputi individu-individu, individu-kelompok, dan kelompok-kelompok. Jelas interaksi tersebut bersifat hubungan timbal balik (Popenoë, 1983:104; Soekanto, 2007:247). Interaksi sosial adalah kunci untuk berlangsungnya aktivitas sosial yang begitu banyak dan dinamis.

Selanjutnya, muncul pertanyaan: faktor apa yang mendasari orang berinteraksi? Pertanyaan ini dapat dijawab melalui pernyataan (Soekanto: 52-53) bahwa orang berinteraksi didasarkan pada empat faktor di mana orang melakukan interaksi karena faktor imitasi, sugesti, identifikasi, dan simpati. Keempat faktor ini adalah hasil reduksi dari realitas sosial yang berbeda dengan kondisi sosial yang berbeda. Orang melakukan interaksi karena imitasi, sugesti, identifikasi, dan simpati, dalam kenyataannya dapat diamati bahwa *action*-nya berbeda satu sama lain.

Imitasi yang dilakukan seseorang dalam melakukan pelayanan administrasi dapat diamati melalui bagaimana membawakan kata-kata serta intonasi yang menandakan pegawai tersebut melakukan peniruan dalam mengungkapkan kata-kata dan intonasi. Hal ini dilakukan oleh pegawai bersangkutan, karena sebelum menjalankan fungsi dan perannya, terlebih dahulu pegawai bersangkutan telah melewati pelatihan.

Orang berinteraksi karena sugesti adalah hasil proses pemaknaan yang diperoleh dari orang yang menjadi panutan bagi seseorang. Misalnya, seorang pegawai administrasi negara menerima nasihat dari atasannya yang berkarisma, berwibawa, dan dihormati untuk bekerja sebaik mungkin dalam melayani masyarakat seperti yang dirintis atasannya selama ini. Sehingga dengan demikian, pegawai tersebut ketika berinteraksi dengan anggota masyarakat yang membutuhkan pelayanan administrasi negara, berupaya melakukan seperti yang dinasihatkan oleh atasannya (dalam interaksi seperti ini, atasannya adalah panutannya dalam bekerja tidak hanya sekadar meniru apa yang dicontohkan oleh atasannya, tetapi dia juga ingin seperti apa yang telah dicapai oleh atasannya dalam bekerja).

Dalam berinteraksi, orang juga dapat melakukan atau mengidentifikasi dirinya terhadap tokoh atau orang yang menjadi idolanya. Namun berbeda dengan sugesti, identifikasi adalah proses sepihak yang dilakukan seseorang tanpa diketahui oleh orang yang diidentifikasi. Seorang pegawai administrasi negara dapat membawakan karakter tokoh panutannya tanpa harus belajar kepada tokoh tersebut dalam berinteraksi dengan anggota masyarakat yang membutuhkan pelayanan administrasi negara.

Bersimpati dalam berinteraksi adalah kunci utama. Interaksi yang terjadi antara petugas administrasi negara dengan anggota masyarakat yang membutuhkan pelayanan dari petugas administrasi yang dilatarbelakangi oleh faktor simpati, akan sangat menyenangkan; dan interaksi tersebut akan sangat bermakna oleh kedua belah pihak. Wujud nyata dari seorang petugas administrasi negara dalam berinteraksi dengan anggota masyarakat yang membutuhkan pelayanan publik adalah serius atau sungguh memproses layanan yang dibutuhkan. Dalam hal ini, sang petugas sadar bahwa anggota masyarakat tersebut butuh pelayanan tersebut untuk kelengkapan administrasi yang dibutuhkannya, sehingga yang membutuhkan pelayanan tersebut merasa dimudahkan dan dia pun merasa senang dan dimudahkan dalam urusannya. Hal yang berlawanan dengan simpati adalah antipati. Wujud nyata dari petugas yang antipati dalam melakukan pelayanan adalah tindakan

mempersulit klien dalam mendapatkan pelayanan, contohnya berbicara ketus, ada kesan *cuek bebek*.

f. Konflik Sosial

Konsekuensi logis lain dari interaksi sosial adalah konflik sosial. Konflik sosial dapat terjadi karena tidak ada titik temu dari tujuan interaksi yang dilakukan. Salah satu contohnya adalah lembaga pelayanan publik ingin menerapkan peraturan baru tentang tarif kereta api. Jelas di sini masyarakat pengguna jasa kereta api akan terkaget-kaget dengan rencana pemerintah tersebut. Apa yang terpikir oleh pengguna jasa kereta api yang rutin memanfaatkan jasa kereta api? Mungkin yang pertama adalah bertambahnya pengeluaran sementara itu penghasilan masih tetap. Dampak dari bertambahnya pengeluaran sementara itu penghasilan masih tetap adalah ada alokasi untuk pengeluaran lain yang harus dikorbankan (dikurangi), misalnya sesampai di tempat kerja, kebiasaannya mampir di kantin, lalu sarapan pagi. Namun, karena ongkos naik kereta api naik, maka orang tersebut tidak lagi sarapan pagi. Individu akan bertambah kesal ketika naik kereta api yang ongkosnya makin mahal ini tidak mendapatkan pelayanan terbaik dari pihak perkeretaapian. Akumulasi dari individu yang mengalami realitas seperti ini sangat berpotensi melakukan perlawanan terhadap pihak perkeretaapian, minimal mengajukan protes dalam hal buruknya pelayanan. Di sini, konflik mulai terjadi.

Secara teoretis, konflik sosial dapat dirujuk pada pemikiran Soekanto (2007:1001) bahwa konflik sosial merupakan pertentangan sosial yang di dalam prosesnya ada tujuan untuk menghancurkan atau memenangkan apa yang menjadi tujuannya. Dalam wujudnya, konflik sosial itu bisa tersembunyi (*covert*) maupun terbuka (Dahrendorf, 1986:285).

g. Perubahan Sosial

Dinamika sosial yang terjadi dalam konteks interaksi, baik itu bersifat ekstrem (revolusi) maupun normal (evolusi) dengan segala bentuk prosesnya, baik itu yang bersifat sentripetal (merenggangkan) ataupun sentrifugal (menyatukan), hasilnya adalah perubahan sosial. Inilah yang disebut oleh Ritzer

(2011:560) sebagai bentuk variasi hubungan dalam konteks interaksi; dan selanjutnya, situasi sosial juga mengalami modifikasi dan transformasi (Lauer, 2001:586). Atau dengan kata lain, pengorganisasian masyarakat mengalami perubahan yang signifikan dalam aktivitas kehidupannya.

h. Permasalahan Sosial

Permasalahan sosial muncul karena gap antara kondisi sosial yang ideal dengan realitas ada perbedaan. Berdasarkan konteks ini, permasalahan sosial dapat dilihat dari dua bentuk. *Pertama*, kondisi sosial ideal yang lebih besar (dominan) dari realitas dalam masyarakat. Contohnya adalah masyarakat sangat awam dengan peraturan yang dibuat oleh pemerintah tentang pelayanan publik. *Kedua*, kondisi sosial ideal yang lebih kecil dari realitas dalam masyarakat (realitas dominan). Contohnya adalah peraturan yang dibuat pemerintah penyelenggara administrasi negara/pelayanan publik tidak memenuhi kaidah-kaidah sosial yang telah menjadi konsensus dalam masyarakat, sehingga masyarakat menganggap peraturan tersebut cacat hukum atau lemah bahkan sesat. Kedua tipe permasalahan sosial tersebut adalah kondisi yang tidak diinginkan dan berbahaya, serta dapat mengancam kestabilan tatanan sosial (*social order*) masyarakat.

i. Penyimpangan

Dalam konteks sosiologi, penyimpangan (*deviance*) yang dimaksud di sini adalah penyimpangan sosial. Penyimpangan sosial dirujuk pada pelanggaran norma sosial. Pegawai pelayanan publik yang melakukan penyimpangan sosial, contohnya adalah menipu atau membohongi anggota masyarakat yang butuh pelayanan. Realitas ekstrem yang terjadi dalam sebuah kantor pelayan publik adalah dia hanya seorang staf biasa, tetapi malah mengaku atasan yang memiliki jabatan penting di kantor tersebut. Dengan demikian, perilaku yang terlarang ini, perlu dilakukan pembatasan, penyensoran, serta ancaman hukuman. Orang yang berperilaku menyimpang, dalam konteks yang lebih luas dapat dipadankan dengan pelanggaran aturan (Schneider dan Kitsuse, 1984:227–228).

j. Patronasi

Kajian tentang patronasi tidak terlepas dari fungsi dan peran dua pihak, yaitu patron dan klien. Realitas patronasi dapat terjadi dalam sistem sosial aristokrat, kapitalisme, komunisme, bahkan liberalisme sekalipun. Hal ini sangat terkait erat dengan stratifikasi sosial, di mana strata atas dapat menjadi patron terhadap strata di bawahnya, baik dari segi kepemilikan materi maupun status sosial. Dalam kaitannya dengan sosiologi administrasi negara, hal ini lebih kental terjadi dalam birokrasi. Seorang atasan dapat menjadi patron terhadap bawahannya (klien) dalam karakter kepemimpinannya. Secara sosial, seorang atasan mengayomi bawahannya dalam hal permasalahan pribadi yang dialaminya, dapat disebut bahwa atasan tersebut menjadi patron terhadap bawahannya. Namun, atasan tidak dapat dikatakan patron terhadap bawahan ketika berada dalam konteks profesionalisme kerja. Contoh lain adalah seorang atasan menyenangi bawahannya terhadap *skill* dan prestasi kerjanya, sehingga atasan tersebut mengupayakan stafnya tersebut untuk dipromosikan dalam menduduki jabatan yang lebih tinggi.

Hal lain yang dapat dicermati dari konsep patronasi adalah apa yang diungkapkan oleh Pasquino (200:736–737) bahwa dilakukannya pendistribusian sumber daya yang berharga merupakan bentuk patronasi, seperti dalam bentuk pemberian pensiun atau jaminan hari tua terhadap pegawai yang telah pensiun. Namun demikian, praktik patronasi menurut Pasquino juga berpotensi terhadap praktik korupsi. Dengan demikian, dapat dicermati bahwa patronasi dalam lingkup yang lebih luas dapat memunculkan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme. Atau dengan istilah lain, orang seputar istana, orang ring satu, ring dua, dan seterusnya. Realitas ini lebih cenderung pada birokrasi yang tidak rasional. Persaingan atau perseteraan birokrasi rasional dan tidak rasional dapat terjadi pada apa pun bentuk sistem pemerintahannya dan status negaranya. Motifnya adalah untuk mempertahankan atau keberlanjutan dinasti kekuasaan yang dimiliki penguasa.

Kajian tentang patronasi oleh Max Weber dalam bukunya *The Theory of Social and Economic Organization*. Buku ini mengupas tentang “birokrasi patrimonial”. Dalam hal ini, jabatan dan perilaku

dalam semua hierarki pada birokrasi cenderung dalam bentuk “bapak–anak buah” (*patron–client*). Weber membagi tiga otoritas tradisional, yakni (1) gerontokrasi, otoritas dipegang oleh senior atau orang yang lebih tua; (2) patriarki, otoritas dipegang oleh orang-orang yang ada hubungan kekerabatan atau rumah tangga; dan (3) patrimonial, otoritas yang melibatkan staf administratif dan ada hubungan pribadi dengan pemimpinnya.

k. Kelompok

Kecenderungan manusia untuk berkelompok adalah salah satu ciri dari manusia sebagai makhluk sosial. Kecenderungan manusia hidup berkelompok telah ada realitasnya jauh sebelum realitas kelompok yang dapat disaksikan hari ini. Hari ini, manusia hidup berkelompok atau menjalankan aktivitas kehidupannya tidak hanya sebatas dalam konteks masyarakat agraris. Perubahan yang terjadi dalam kehidupan manusia sedemikian, sehingga hari ini manusia hidup berkelompok dalam latar belakang dunia industri dan jasa. Bahkan, di era *postmodern* ini manusia telah dan sedang berlangsung melakukan aktivitas kehidupannya secara berkelompok dalam dunia maya. Mereka membentuk grup-grup tertentu di media sosial. Sangat banyak ragam bentuk kelompok yang ada di media sosial, mulai dari grup pertemanan, grup anggota keluarga, grup jemaah pengajian, grup arisan, grup alumni sekolah/perguruan tinggi, grup profesi, grup kerja di berbagai kantor pelayanan publik, bahkan grup komplotan penjahat sekalipun juga membentuk kelompok dalam dunia maya (media sosial).

Sehingga dengan demikian, pembahasan tentang kelompok penting dilakukan dalam sosiologi administrasi negara. Analogi kelompok dalam kajian sosiologi administrasi negara dapat dicermati melalui dibentuknya kelompok kerja dalam menjalankan tugasnya dalam pelayanan publik. Dalam hal ini, seorang staf administrasi publik tidak dapat menjalankan tugasnya sendiri. Hal ini sangat terasa ketika terjadi beludakan anggota masyarakat datang untuk mengajukan atau butuh layanan administrasi. Orang-orang yang bekerja dalam layanan publik, dapat terkelompok berdasarkan fungsi, peran, dan tujuan dari fungsi dan peran tersebut.

Namun demikian, secara sosial mereka dapat terkelompok berdasarkan rasa cocok dengan rekan kerjanya. Mereka merasakan tim kerja tersebut adalah tim yang solid. Seandainya ada salah satu anggota kelompok kerja merasa tidak cocok dengan rekan kerjanya, maka dia akan berusaha untuk keluar dari kelompok tersebut dengan melaporkan diri ke atasannya untuk ditempatkan di kelompok kerja yang lain yang dirasanya cocok. Konsep kelompok (*group*) dapat dirujuk pada apa yang dinyatakan oleh Holy (2000:421) bahwa orang berkelompok karena kesamaan prinsip. Orang yang masuk dalam kelompok (*member*) memiliki hak dan kewajiban tertentu. Konsep kelompok sangat dominan dalam kajian sosiologi. Selanjutnya, kelompok dapat dipahami dalam konteks interaksi yang bersifat kebiasaan (*habitual*), melembaga, atau bertahan dalam waktu relatif lama.

1. Patriarki

Patriarki identik dengan superioritas laki-laki atas perempuan (Cannel, 2000:734). Mencermati pernyataan tadi, ketika dominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan dalam sistem kekuasaan di masa sistem sosial yang bersifat aristokrasi (masyarakat feodal) adalah mutlak, maka perempuan menjadi kaum subordinansi. Dengan berkembangnya liberalisme dalam sistem sosial, maka gerakan pemberdayaan perempuan mulai digencarkan, terutama dalam gerakan pengarusutamaan gender. Kaitannya dengan sosiologi administrasi negara, dapat diajukan melalui pertanyaan, apakah yang menjadi pimpinan dalam sebuah organisasi pelayanan publik harus laki-laki? Perkembangan hari ini, pemerintah telah menerbitkan peraturan keikutsertaan perempuan dalam birokrasi politik. Contohnya, dalam kepengurusan partai politik, perempuan diberi jatah dalam kepengurusan partai minimal 30% atau boleh lebih, begitu juga keterwakilan perempuan dalam jumlah wakil rakyat di DPR, baik di tingkat kabupaten/kota, provinsi, dan pusat harus minimal 30% atau lebih. Jadi, dengan demikian, perempuan diberi hak penuh dalam memimpin suatu organisasi pelayanan publik, bahkan menjadi presiden.

m. Hierarki

Dalam konteks birokrasi atau administrasi negara, konsep hierarki dapat dimaknai sebagai sistem kekuasaan, kewenangan, dan otoritas bertingkat, mulai dari tingkat paling rendah sampai ke yang tertinggi. Popenoe (1983:25) mendefinisikan hierarki sebagai komando berjenjang dari yang tertinggi ke tingkat yang lebih rendah sampai pada yang paling bawah. Dengan demikian, hierarki terkait dengan label stratifikasi sosial. Dalam dunia pelayanan publik/administrasi negara, hierarki terbentuk baik secara hukum, sosial, serta kepemilikan materi dan non-materi. Struktur organisasi yang ada dalam sistem pelayanan publik menunjukkan adanya hierarki tugas dari tingkat paling bawah sampai top manajemennya.

Struktur organisasi yang dibentuk juga mencerminkan terbentuknya struktur sosial yang melekat pada individu-individu yang menduduki di posisi mana yang bersangkutan berada/duduk di struktur organisasi tersebut. Artinya, individu tersebut memiliki hierarki atau tingkat kepemilikan kekuasaan, strata sosial, dan bahkan materi yang dimilikinya.

Realitas yang dapat diamati di perkantoran pelayanan publik, bahwa idealnya bawahan menghormati atasan dan atasan mengayomi bawahan. Penghormatan yang diberikan dipengaruhi oleh tingkat kekuasaan yang dimiliki, derajat sosial yang disandangnya, dan dapat saja makin tinggi jabatannya makin banyak penghasilannya dalam bentuk gaji dan tunjangan lainnya.

Mencermati konsep-konsep sosiologi di atas, dapat dipahami bahwa sosiologi memiliki objek kajian, ruang lingkup, fokus analisis, karakteristik, serta klasifikasi yang cukup jelas dan bisa digunakan untuk menganalisis berbagai bentuk hubungan antarmanusia, kelompok, dan organisasi.

B. Pengertian dan Ruang Lingkup Administrasi Negara

1. Pengertian Administrasi Negara

Uraian tentang pengertian administrasi negara pada buku ini diawali dengan menjelaskan terlebih dahulu asal kata, istilah, sudut pandang, dan beberapa definisi tentang administrasi. Setelah itu, baru dilanjutkan

dengan deskripsi tentang administrasi negara. *Administration* (bahasa Inggris) dalam *Webster's New Twentieth Century Dictionary of the English Language*, kata "*Administration*" dapat dirujuk dalam bentuk "*to administer*" yang mengandung unsur "*to manage*" (mengelola) dan "*to direct*" (menggerakkan). Dalam bahasa Belanda juga terdapat kata *administratie* mempunyai pengertian yang mencakup *stelselmatige verkrijging an verwerking van gegeven* (tata usaha), *bestuur* (manajemen dari kegiatan-kegiatan organisasi), dan *beheer* (manajemen dari sumber daya, seperti finansial, personel, dan gudang).

Kata *administrasi* juga berasal dari bahasa Latin *ad* dan *ministrare*, yang berarti melaksanakan, menerapkan, dan mengendalikan. Hal ini berarti pula kelompok pejabat, pemimpin atau manajer, serta periode atau jangka waktu jabatan mereka (Sugandha, 1992:7). Contoh dalam kalimat: Indonesia di bawah administrasi Soeharto sangat populer dengan gagasannya mengenai "pembangunan". Maksud 'administrasi Soeharto' dapat berarti (1) para eksekutif, para administrator, pejabat pemerintah, atau penguasa yang dipimpin oleh Soeharto; dan (2) pengendalian pemerintahan negara yang dilakukan oleh Soeharto selama ia berkuasa.

Poin penting dari pengertian administrasi tadi mencakup kegiatan pelayanan dalam hal (1) pengelolaan informasi; (2) pengelolaan individu yang membutuhkan pelayanan publik; dan (3) pengelolaan properti negara untuk kepentingan pelayanan publik. Selanjutnya, tugas administrator adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam koridor standar pelaksanaan dan taat terhadap peraturan yang telah diterbitkan (Atmosudirdjo, 1980:15).

Zaman penjajahan Belanda di kepulauan nusantara (setelah merdeka disebut dengan Indonesia, sebutan administrasi lebih ditonjolkan dengan istilah tata usaha. Perkembangan selanjutnya, istilah administrasi sering juga disamakan dengan manajemen. Hal ini terungkap dari pernyataan Walters (dalam Sugandha, 1992:8) yang mengemukakan:

"Every enterprises must be administered; each company in industry and business; every government department, agency, or bureau; every hospital; each welfare society; every school, college, or university; each union, and every

project, groups or undertaking of what every nature needs administration to accomplish its purpose."

Pernyataan Walters itu menunjukkan, bahwa pada dasarnya setiap organisasi atau instansi jenis apa pun haruslah diadministrasikan. Dalam hal ini, administrasi berarti pengendalian, sehingga dapat mencapai sasarnya dengan efisien.

Walaupun istilah administrasi sering disamakan dengan manajemen, tetapi pemakaian kedua istilah itu dari segi ilmiah dapat dibedakan. Istilah administrasi digunakan untuk hal-hal yang menyangkut proses kegiatan pemerintahan, sedangkan istilah manajemen digunakan untuk kegiatan perusahaan. Namun demikian, menurut hemat penulis, manajemen lebih luas lingkungannya daripada administrasi. Dalam hal ini, administrasi adalah serangkaian aktivitas dengan cakupan (1) pengelolaan informasi; (2) pengelolaan individu yang membutuhkan pelayanan publik, dan (3) pengelolaan properti negara untuk kepentingan pelayanan publik. Sementara itu, dalam manajemen, tiga poin tadi masuk dalam rangkaian kerja manajemen dan ditambah dengan rekrutmen tenaga administrasi serta pengembangan sumber daya manusia dan fisik lainnya adalah masuk dalam kajian manajemen. Selanjutnya, pengembangan dan rekrutmen sumber daya manusia dan fisik lainnya berujung pada peningkatan mutu administrasi itu sendiri dan mutu kinerja staf administrasi.

Terdapat pula pendapat yang mengungkapkan bahwa administrasi terdapat di bidang perusahaan maupun di bidang pemerintahan. Di antaranya, pendapat Frederickson (1984:10) yang menyatakan bahwa administrasi dapat berada di bidang perusahaan maupun di bidang pemerintahan, dan berupa pengendalian atau manajemen suatu badan usaha atau instansi pemerintah, atau bagian-bagiannya (unit kerja).

Surie memandang administrasi sebagai bentuk aktivitas kelompok manusia dalam konteks kerja sama dan fokus pengamatannya adalah perilaku. Administrasi tidak semata-mata aktivitas manajemen, tetapi juga aktivitas atau kegiatan-kegiatan setiap kelompok, baik kelompok orang yang mempunyai kedudukan sebagai pemimpin maupun kegiatan orang yang dipimpin. Dalam pengertian yang lebih umum, administrasi adalah kegiatan kelompok yang bekerja sama demi tercapainya suatu

tujuan yang telah disepakati. Dalam arti yang lebih khusus, administrasi adalah pola perilaku yang biasa ada pada kerja sama manusia di dalam setiap organisasi (Surie, 1987:4-5).

Selanjutnya, apa itu administrasi negara? Apa yang dipaparkan oleh Ndraha (1989:1-2) dapat menjadi bahan untuk memahamai apa itu administrasi negara, yaitu sebagai berikut.

- a. Suatu studi tentang aneka badan pemerintahan yang terorganisir lengkap dengan tenaga manusianya, dan ada proses penggerakkan dan kepemimpinan (Litchfield).
- b. Kegiatan pemerintahan menjalankan kekuasaan politik (Dimock dan Koenig).
- c. Merupakan pengelolaan dan pengorganisasian manusia dan propertinya untuk pencapaian tujuan pemerintahan (Waldo).

Selanjutnya, Waldo (1971:5) menyatakan bahwa administrasi negara dapat disebut dengan administrasi publik. Kata 'publik' dalam bahasa Inggris adalah *public* (umum), masyarakat, atau negara. Penggunaan kata *public* sebagai "umum", misalnya *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public service corporation* (perseroan jasa umum), *public switched network* (jaringan telepon umum), *public utility* (perusahaan umum), dan sebagainya. Penggunaan kata *public* sebagai "masyarakat", contohnya *public relation public offering* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat), *public interest* (kepentingan masyarakat), dan lain-lain. Selanjutnya, pemakaian kata *public* sebagai negara, contohnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *public revenue* (penerimaan negara), *public sector* (sektor negara), dan lain-lain.

Jika *public administration* diterjemahkan sebagai administrasi negara, kecenderungan pelayanan dan penyelenggaraan roda pemerintahan akan bermotivasi serba negara. Satu-satunya yang dilegitimasi untuk boleh memaksa hanyalah negara. Negara boleh memungut pajak bahkan sampai menghentikan hidup seseorang sekalipun.

Menurut Sugandha (1992:19), pengertian administrasi negara simultan muncul dengan masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat pasti memiliki pemerintahan. Sehingga dengan demikian, dapat dipahami

tujuan yang telah disepakati. Dalam arti yang lebih khusus, administrasi adalah pola perilaku yang biasa ada pada kerja sama manusia di dalam setiap organisasi (Surie, 1987:4-5).

Selanjutnya, apa itu administrasi negara? Apa yang dipaparkan oleh Ndraha (1989:1-2) dapat menjadi bahan untuk memahamai apa itu administrasi negara, yaitu sebagai berikut.

- a. Suatu studi tentang aneka badan pemerintahan yang terorganisir lengkap dengan tenaga manusianya, dana ada proses penggerakkan dan kepemimpinan (Litchfield).
- b. Kegiatan pemerintahan menjalankan kekuasaan politik (Dimock dan Koenig).
- c. Merupakan pengelolaan dan pengorganisasian manusia dan propertinya untuk pencapaian tujuan pemerintahan (Waldo).

Selanjutnya, Waldo (1971:5) menyatakan bahwa administrasi negara dapat disebut dengan administrasi publik. Kata 'publik' dalam bahasa Inggris adalah *public* (umum), masyarakat, atau negara. Penggunaan kata *public* sebagai "umum", misalnya *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public service corporation* (perseroan jasa umum), *public switched network* (jaringan telepon umum), *public utility* (perusahaan umum), dan sebagainya. Penggunaan kata *public* sebagai "masyarakat", contohnya *public relation public offering* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat), *public interest* (kepentingan masyarakat), dan lain-lain. Selanjutnya, pemakaian kata *public* sebagai negara, contohnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *public revenue* (penerimaan negara), *public sector* (sektor negara), dan lain-lain.

Jika *public administration* diterjemahkan sebagai administrasi negara, kecenderungan pelayanan dan penyelenggaraan roda pemerintahan akan bermotivasi serba negara. Satu-satunya yang dilegitimasi untuk boleh memaksa hanyalah negara. Negara boleh memungut pajak bahkan sampai menghentikan hidup seseorang sekalipun.

Menurut Sugandha (1992:19), pengertian administrasi negara simultan muncul dengan masyarakat. Dalam hal ini, masyarakat pasti memiliki pemerintahan. Sehingga dengan demikian, dapat dipahami

segala sesuatu yang bertautan dengan kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah masuk ke dalam ranah administrasi negara dalam rangka mengatur tatanan kehidupan masyarakat yang lebih teratur, teratur, dan damai. Kebijakan yang menyangkut pelayanan umum yang dikelola administrasi adalah berbentuk peraturan-peraturan yang mengatur aktivitas hidup orang banyak.

Dari sekian banyak arti dan definisi administrasi negara yang telah dikemukakan para ahli, Greenwood dan Wilson (dalam Kuper dan Kuper, 2000:870) meringkasnya menjadi tiga macam. *Pertama*, aktivitas pelayanan publik. *Kedua*, struktur pemerintah eksekutif. *Ketiga*, studi sistematis terhadap pelayanan publik dan struktur pemerintahan eksekutif. Dari ketiga macam itu, maka pengertian ketiga-lah yang banyak dipraktikkan dalam administrasi negara.

Pengertian administrasi negara dalam tulisan ini, juga dibangun dari kontribusi pengertian administrasi yang dikemukakan Mustopadidjaja (1988:5), yang memuat poin penting tentang administrasi negara dalam hal rasionalitas kerja sama untuk mencapai tujuan. Dalam prinsip rasionalitas tersebut, berlaku prinsip efisiensi (optimal), efektivitas (prima), dan nilai-nilai kemanusiaan (akuntabel). Tujuan yang dimaksud adalah tercapainya kehidupan yang lebih berkualitas dari segala aspek.

2. Ruang Lingkup Administrasi Negara

Tak dapat dipungkiri bahwa ruang lingkup administrasi negara sangat luas dan kompleks serta nyaris melingkupi semua sendi kehidupan masyarakat. Dalam hal ini, Riggs (1988) menegaskan bahwa tingkat kompleksitas kehidupan manusia berbanding lurus dengan tingkat kompleksitas administrasi negara. Sementara itu, Henry (1998:71-99) mengemukakan ruang lingkup administrasi negara meliputi hal berikut.

- a. Organisasi publik, secara prinsip dikaitkan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi.
- b. Manajemen publik, menyangkut tentang sistem dan keilmuan tentang manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik, dan manajemen sumber daya manusia.

- c. Implementasi, yakni menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antarpemerintahan, dan etika birokrasi.

Secara komprehensif, Perry (1989:5–350) dalam bab-bab buku *Handbook of Public Administration* menguraikan ruang lingkup administrasi negara mencakup hal berikut.

- a. Bagaimana administrasi publik seharusnya diadaptasikan. Sistem administrasi yang menyangkut kehidupan orang banyak harus diadaptasikan sesuai dengan kebutuhan publik, bukan kebutuhan atau kepentingan kelompok tertentu atau kepentingan penguasa. Pengadaptasian administrasi yang tidak sesuai kebutuhan publik dapat berdampak pada pemborosan biaya, kerja pegawai yang buang-buang waktu dan sepi pelayanan. Pegawai akan mengalami kebosanan kerja dan banyak duduk-duduk saja di kursi pelayanan. Realitas yang dapat diamati sebelum menggilanya teknologi Android adalah banyak pegawai yang kerjanya baca koran di kantor atau duduk-duduk sambil ngopi di kantin. Ketika jam istirahat, pegawai banyak berleha-leha di rumah makan, bahkan berkeliaran di pasar atau pusat perbelanjaan. Hari ini, ketika gawai dengan segala fitur yang terpasang di gawai tersebut, kita dapat menyaksikan pegawai asyik bermain gawai mereka di meja kerja. Sungguh pemandangan yang tidak nyaman dipandang mata, kantor pelayanan publik hanya tempat aktivitas baca koran, bermain gawai, bahkan *ngobrol ngelantur* ke sana sini. Realitas ini dapat dikatakan, pegawai digaji tidak sesuai pekerjaannya; atau dengan kata lain, pelayanan publik tidak berjalan dengan semestinya.
- b. Sistem administrasi dan efektivitas organisasi. Sistem administrasi yang dibentuk dengan memperhatikan efisiensi dan efektivitas, akan menghasilkan kinerja organisasi yang memuaskan publik. Keterpautan yang terkoordinasi antardevisi dalam organisasi pelayanan publik, akan menghasilkan pelayanan yang cepat dan sesuai dengan kebutuhan pelayanan administrasi oleh publik. Sistem administrasi yang mumpuni membutuhkan personal yang ahli di bidangnya masing-masing (ahli dalam devisinya masing-masing). Keterpautan antardevisi juga membutuhkan sarana

dan prasaran yang sesuai (*compatible* dan *available*) dan mampu mendukung sistem kerja administrasi itu sendiri. Contohnya, jaringan komputer antardevisi bekerja dengan benar dan tidak boleh ada gangguan meskipun hanya satu komputer di satu devisi. Semua komputer dalam jaringan tersebut harus *ready* ketika dibutuhkan penggunaanya. Selain itu, sistem informasi yang memadai juga harus mumpuni dan terkendali di server pusat. Kita dapat mendengarkan atau membaca keluhan publik ketika jaringan komputer mengalami *overheight*, *heavyduty*, atau *overloading*. Contoh kasus ini terjadi ketika penduduk mengirimkan (*upload*) data diri dalam pengurusan KTP secara *online*. Jutaan penduduk Indonesia meng-*upload* data diri dalam waktu yang bersamaan, sehingga jaringan komputer di seluruh Indonesia mengalami beban kerja yang berat (*overloading*) sehingga jaringan komputer yang tersambung secara *online* mengalami *hang*. Sementara itu, KTP harus segera dicetak untuk keperluan administrasi pribadi mereka masing-masing. Kasus ini harus menjadi pelajaran bagi pemerintah agar tidak terulang lagi ketika membuka layanan berbasis komputer dengan menggunakan jaringan internet. Tidak hanya layanan data KTP, layanan lain juga dapat mengalami hal yang sama, seperti *upload* data diri calon mahasiswa baru, pelaporan pajak, absensi pegawai, laporan kinerja pegawai (ASN), dan lain sebagainya.

- c. Upaya untuk menguatkan keterhubungan antara legislatif, badan-badan yang diangkat atau dipilih, dan dengan masyarakat. Apa jadinya suatu negara seandainya tiga lembaga ini bekerja sendiri-sendiri? Atau apa jadinya negara ini seandainya tiga institusi ini berkonflik (konflik horizontal dan konflik vertikal). Klimaks dari situasi ini adalah negara ini bisa perang saudara. Untuk itu, menguatkan relasi antara tiga institusi ini merupakan upaya yang harus dilakukan terus-menerus. Menguatkan keterhubungan tiga elemen ini dapat dalam bentuk koordinasi terjadwal dan terbuka. Tidak boleh ada rencana program yang dilakukan secara sendiri-sendiri. Laporan pertanggungjawaban tahunan presiden, uji kelayakan RUU yang melibatkan tiga elemen ini merupakan bentuk koordinasi yang dilakukan oleh tiga elemen ini. Hal yang

lebih penting di sini adalah partisipasi segala elemen yang ada dalam masyarakat harus didorong oleh pemerintah. Atau dengan kata lain, siapa pun boleh mengikuti rapat uji kelayakan RUU. Dalam negara yang menganut demokratis murni musyawarah dan mufakat, merupakan proses yang wajib dijalankan dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik.

- d. Kesuksesan penyusunan kebijakan dan program. Kebijakan publik yang sukses dapat dilihat dalam bentuk masyarakat menikmati kebijakan publik tersebut dengan rasa puas. Aktivitas masyarakat lebih teratur serta efektif dan efisien. Masyarakat merasakan kemudahan dan merasa senang, puas ketika menjalankan aktivitas kehidupannya setelah menjalankan kebijakan publik tersebut.
- e. Efektivitas administrasi perpajakan dan anggaran. Pajak yang disetorkan oleh masyarakat kepada pemerintah harus diproses dengan semudah mungkin dengan tidak bertele-tele. Konsekuensi logis dari pajak yang dibayarkan masyarakat harus dimanfaatkan sepenuhnya untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, pajak harus dikelola dengan benar dalam bentuk kebijakan anggaran yang tepat sasaran dan menganut prinsip berkeadilan.
- f. Manajemen sumber daya manusia. Sumber daya manusia adalah variabel strategis dalam berjalannya administrasi negara yang efektif dan efisien. Sehingga, roda pemerintahan berjalan sesuai dengan cita-cita Undang-Undang Dasar dan dasar pendirian suatu negara. Untuk pengelolaan sumber daya manusia, administrasi negara harus tepat. Manajemen sumber daya manusia harus dimulai dari keluarga yang akan melahirkan manusia yang akan menjadi insan administrasi negara. Membangun keluarga yang sakinah, mawadah, dan warahmah adalah kunci utama untuk melahirkan generasi bangsa yang mampu mengelola dan menjalankan administrasi negara. Selanjutnya, lembaga pendidikan formal, nonformal, serta informal yang beorientasi pada perwujudan cita-cita pendirian negara, harus dibangun dengan serius. Setelah itu, baru masuk ke dalam manajemen sumber daya di lembaga administrasi negara itu sendiri. Ketika generasi yang dilahirkan lalu menjalani pendidikan di lembaga yang mendidik generasi yang mencintai negara dan masyarakatnya. Maka, insan itu akan masuk dalam lembaga

administrasi dalam kondisi siap pakai dengan kapasitas dan *skill* yang sesuai dengan prinsip profesionalisme.

- g. Perbaikan terhadap operasionalisasi dan pelayanan publik. Masyarakat selalu mengalami dinamika sosial. Dengan demikian, pelaksanaan pelayanan publik ada kemungkinan tidak relevan lagi dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu, pelayanan publik yang tidak relevan tersebut harus dikembangkan dalam bentuk perbaikan sistem pelayanan dan didukung oleh sarana dan prasarana (perangkat keras) yang sesuai. Contoh perbaikan operasionalisasi pelayanan publik adalah masyarakat yang dinamis tidak punya banyak waktu untuk antri di kantor catatan sipil untuk mengurus Kartu Keluarga karena ada penambahan anggota keluarga. Untuk itu, pelayanan konvensional harus diperbaiki atau dikembangkan dalam dua bentuk pelayanan (konvensional dan berbasis internet/*online*). Pihak pembuat kebijakan harus peka dan responsif terhadap dinamika masyarakat pengguna kebijakan publik. Di sini sangat diperlukan supervisi intensif dan terjadwal agar perbaikan terhadap kinerja pelayanan publik dapat segera dilakukan. Prinsip kesegeraan dalam perbaikan pelayanan publik, adalah cerminan dari pihak pembuat kebijakan publik benar-benar mengerti terhadap apa yang dibutuhkan pihak pengguna kebijakan publik.
- h. Profesionalitas praktik administrasi publik. Ketika kebijakan publik adalah hasil dari analisis strategis, maka implementasinya harus dipraktikkan secara profesional. Hal yang harus dituntut profesional adalah sebagai berikut. *Pertama*, pegawai di garis depan yang berhadapan langsung dengan pengguna kebijakan publik atau administrasi negara. *Kedua*, supervisor setingkat di atas operator. *Ketiga*, kepala (manajer) divisi dan seterusnya sampai pada top manajemen dari struktur pelayanan publik dalam konteks administrasi negara. Komitmen tinggi, ahli di bidangnya masing-masing, serta kritis dan inovatif, merupakan faktor penting dalam pelaksanaan pelayanan publik yang profesional. *Reward* yang diterima harus ditindaklanjuti dengan kinerja optimal dalam kerangka kerja yang profesional. Menekuni pekerjaan di bidang administrasi negara sesuai dengan keilmuannya sangat diperlukan di sini. Administrasi negara yang dikelola secara profesional

akan mendatangkan tingkat kepuasan tinggi terhadap pengguna administrasi negara. Atau dengan kata lain, ada keseimbangan dan harmonisasi antara pembuat kebijakan publik dengan pengguna kebijakan publik. Ketika ini terjadi, maka praktik administrasi dapat dikatakan berada dalam koridor profesionalisme.

Selanjutnya, Shafritz dan Russell (1997:1-3) dalam bab-bab buku *Introducing Public Administration* yang ditulisnya, mengungkapkan ruang lingkup administrasi negara sebagai berikut.

- a. Perpolitikan dan budaya. Dalam hal ini, aktivitas politik dalam suatu negara harus di bawah kendali atau pengaturan administrasi. Atau dengan kata lain, perpolitikan harus tunduk dalam aturan main yang dikawal oleh administrasi negara. Selanjutnya, budaya dapat dilihat dari aneka pandangan. Ketika budaya dikaitkan dengan politik, maka budaya politik yang dibangun dalam suatu negara harus relevan dengan aturan main yang dikendalikan oleh administrasi negara.
- b. Menerapkan lebih lanjut tentang penyusunan pemerintahan (*reinventing government*). Makin kompleksnya masyarakat, maka makin kompleks juga sistem pemerintahan. Penyesuaian sistem pemerintah dalam konteks pengembangan lanjut sistem pemerintahan harus mengacu pada kapasitas administrasi negara yang melingkupinya.
- c. Relasi antarkelembagaan pemerintahan. Berbagai instansi yang dibuat oleh pemerintah tidak boleh merepotkan administrasinya. Atau dengan kata lain, antarinstansi administrasinya tidak *belepotan*.
- d. Perkembangan teori manajemen dan organisasi. Riset-riset tentang manajemen dan organisasi berdampak terhadap makin berkembangnya teori tentang manajemen dan organisasi. Untuk itu, implementasi pengembangan teori manajemen dan organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak boleh berlawanan dengan prinsip-prinsip administrasi negara.
- e. Perilaku organisasi. Kedinamisan suatu organisasi pemerintahan dapat menimbulkan ekses-ekses tertentu terhadap perilaku organisasi. Orang-orang yang terlibat di dalamnya dapat saja berperilaku penuh menurut pandangan dengan orang yang

berurusan dengan administrasi negara. Salah satu contohnya adalah tekanan kerja atau beban kerja yang berlebihan dapat menimbulkan kelelahan kerja atau kebosanan kerja, sehingga pelayanan juga dilakukan dalam bentuk perilaku malas (malas-malasan atau *ngandalin* teman sekerja untuk melayani klien).

- f. Manajerialisme dan manajemen kinerja. Evaluasi kinerja staf administrasi (khususnya aparatur sipil negara/ASN) merupakan salah satu poin penting dalam kajian keilmuan administrasi negara. Dalam kaitannya dengan sosiologi, negara dapat dikaji dampak sosial dari hasil penetapan kinerja staf administrasi terutama dalam hal strata kepangkatan. Strata kepangkatan dapat menunjukkan strata sosial seorang staf administrasi.
- g. Manajemen strategis di sektor publik. Penetapan keputusan kebijakan publik harus dari hasil kajian manajemen strategis. Kajian manajemen strategis harus mengusung isu sosial yang berkembang dalam masyarakat. Kekuatan, kelemahan, peluang, dan hambatan harus dideteksi dan dianalisis dalam membuat suatu keputusan tentang kebijakan publik. Hasil dari analisis tersebut dapat menghasilkan kebijakan publik yang benar-benar strategis. Sehingga, kebijakan publik yang ditetapkan merupakan kebijakan yang komprehensif yang dapat meminimalisir ketidakrelevanan dan perlawanan dari masyarakat.
- h. Kepemimpinan dan akuntabilitas. Pemimpin yang bertanggung jawab jelas akan diikuti oleh pengikutnya dengan tingkat loyalitas. Top manajemen yang tidak memiliki jiwa kepemimpinan dipatuhi dalam situasi sosial yang ambigu. Dalam bahasa gamblang, dapat dinyatakan bahwa yang dipimpin hanya pura-pura hormat kepada pemimpin yang tidak menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan. Selanjutnya, akuntabilitas seorang pemimpin dapat dilihat dari kinerjanya dalam mencapai tujuan organisasi dengan menempuh cara yang manusiawi.
- i. Manajemen personalia dan hubungan kerja. Kemampuan seorang top manajemen dalam melakukan pengarahan tugas dan pendelegasian tugas, dapat dilihat dari bagaimana staf melaksanakan arahan dan delegasi tugas yang diembannya sesuai dengan apa yang diarahkan dan didelegasikan. Dalam pelaksanaan tugas tersebut, dapat saja

terjadi kesalahpahaman dalam pengaplikasian tentang apa yang menjadi arahan. Hal ini dapat memicu konflik antarstaf. Di sinilah pentingnya top manajemen mengelola personalia dan hubungan kerja antarstaf dengan efektif dan efisien. Selain itu, perekrutan pegawai dalam kajian sosiologi harus benar-benar memperhatikan latar belakang sosial seorang calon pegawai pemerintahan. Faktor ideologi dan politik yang dianut harus menjadi pertimbangan dalam rekrutmen pegawai.

- j. Keadilan sosial. Suatu kebijakan publik harus netral dan diluncurkan berdasarkan prinsip keadilan sosial. Dalam hal ini, kebijakan publik yang diluncurkan bukan untuk kepentingan golongan tertentu. Akses terhadap kebijakan publik harus terbuka untuk semua lapisan/golongan masyarakat dan dilayani tanpa pandang bulu. Keterbukaan terhadap kritik harus diterima dengan prinsip keadilan. Atau dengan kata lain, siapa saja dapat menyampaikan kritik tanpa memilih-milih status sosial penyampai kritik.
- k. Manajemen keuangan. Keuangan dalam pengelolaan negara adalah hal yang sangat peka. Pengalokasian dana negara harus tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pendanaan proyek pembangunan yang tidak adil antardaerah, dapat memicu kecemburuan suatu daerah terhadap daerah lain yang dianakemaskan oleh pemerintah pusat. Perjalanan pengelolaan keuangan di NKRI di awal kemerdekaanya, merupakan pengalaman yang berharga untuk mengelola keuangan dengan benar. Konflik horizontal dan vertikal telah terjadi di Indonesia sebagai akibat manajemen keuangan yang tidak proporsional. Korupsi juga menjadi isu sosial yang berkembang dalam masyarakat. Penanganan kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat negara dirusak oleh praktik tebang pilih dalam penanganannya.
- l. *Auditing, accounting, dan evaluasi.* Pemerintah telah membentuk instansi yang bertanggung jawab dalam melakukan *auditing, accounting, dan evaluasi* terhadap kinerja pemerintahan dari segala aspek. Namun, yang menjadi pertanyaan, apakah publik atau masyarakat mempercayai hasil kerja instansi yang bertanggung jawab terhadap hasil audit, akuntansi, dan evaluasi tersebut? Untuk

itu, pemerintah harus mampu membersihkan praktik kolusi dalam instansi yang bertanggung jawab terhadap hal tersebut.

- m. Penghargaan dan etika. Loyalitas pegawai negara dalam menjalankan tugas harus diapresiasi dalam bentuk pemberian penghargaan. Pemerintahan yang beretika adalah pemerintahan yang mampu dengan cepat merespons loyalitas dan jasa pegawai negara dalam bentuk pemberian penghargaan. Pemberian penghargaan merupakan bentuk motivasi agar jalannya roda pemerintahan tetap prima. Hal ini sangat berdampak pada kestabilan politik suatu negara. Akumulasi kekecewaan pegawai pemerintahan dapat merusak tatanan stabilitas politik suatu negara. Sebagai contoh, guru melakukan protes dalam bentuk demonstrasi karena kebijakan yang diskriminatif terhadap profesi guru. Wacana tentang profesi guru tidak lagi statusnya sebagai ASN melainkan tenaga kontrak, dapat memicu demonstrasi atau protes oleh guru.

Keban (2004:53–210) memberi penekanan bahwa ruang lingkup administrasi negara memiliki ruang kebijakan, organisasi, manajemen, moral dan etika, lingkungan, dan akuntabilitas kinerja. Dimock dan Dimock (1986:35–36) menelaah fungsi administrasi dari empat faktor, yaitu (1) menyediakan perlindungan; (2) bantuan; (3) peraturan; dan (4) pelayanan langsung. Contoh program tindakan pemerintah dalam keempat fungsi administrasi negara itu sebagai berikut.

- a. Perlindungan

Luar negeri: soal-soal luar negeri, pertahanan nasional, mobilisasi perkonomian waktu perang, pertahanan sipil, pengawasan orang asing, serta harta benda orang asing.

Dalam negeri: kebakaran, kesehatan lalu lintas, orang-orang yang tidak mampu, bencana alam, kerusuhan dan demonstrasi, wabah penyakit, gangguan asap, bahan makanan, dan obat-obatan.

- b. Bantuan

Luar negeri: bagi warga negara yang berada di negara-negara asing, bagi negara-negara sahabat, maupun organisasi-organisasi internasional seperti PBB.

Dalam negeri: pada perkonomian melalui pengawasan mata uang, perburuhan, pertanian, transportasi, industri dan perdagangan,

jabatan-jabatan keahlian/profesi, wanita dan anak, orang cacat, serta pengarang dan pencipta melalui Undang-Undang Paten.

c. **Peraturan**

Luar negeri: imigrasi, perdagangan, mata uang, pengawasan terhadap wabah penyakit, dan barang-barang selundupan.

Dalam negeri: perusahaan yang menyangkut kepentingan umum, seperti listrik dan air, pasar saham dan uang, jaminan-jaminan dalam industri, kebersihan fasilitas umum, kesehatan masyarakat, bahan makanan dan obat-obatan, dan kesusilaan.

d. **Layanan Secara Langsung**

Luar negeri: pelayanan pos, telepon, dan memajukan daerah yang terbelakang ekonominya melalui kerja sama dengan UNESCO maupun PBB.

Dalam negeri: sekolah, rumah sakit, bangunan-bangunan umum, pusat-pusat kegiatan masyarakat, perumahan rakyat, tempat-tempat rekreasi, dan sebagainya.

C. Pengertian dan Ruang Lingkup Sosiologi Administrasi Negara

1. Pengertian

Aspek sosial dari bekerjanya peran dan fungsi pelayanan publik, jelas melibatkan manusia yang berinteraksi dalam konteks pihak pertama, memberikan pelayanan publik; serta pihak kedua, menerima pelayanan publik dan pihak kedua ini membutuhkan pelayanan tersebut. Dalam interaksi tersebut, terjadi proses saling memengaruhi, sehingga interaksi dalam konteks pelayanan publik selalu mengalami dinamika. Sehingga dengan demikian, interaksi harus berlangsung dengan fleksibel dan mengikuti kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini, jenis pelayanan yang harus diberikan oleh administrasi negara, bagaimana melayaninya, siapa yang melayani, dan siapa yang dilayani, bolehkah melakukan pemaksaan untuk menciptakan kepatuhan, bolehkah menjatuhkan sanksi, dan sebagainya.

Konsekuensi logis dari bekerja fungsi dan peran administrasi negara dalam berbagai aspek dalam kehidupan masyarakat adalah masyarakat membutuhkan berbagai jenis layanan administrasi dari negara. Sejak

awal, dari kehidupan seorang manusia (dari kelahirannya) sampai dia wafat selalu dipengaruhi oleh administrasi negara, misalnya harus memiliki akta kelahiran, kartu tanda penduduk (KTP), surat izin mengemudi (SIM), paspor dan visa kalau akan bepergian ke luar negeri, bahkan akta kematian setelah orang itu meninggal. Kepatuhan seseorang membayar pajak kendaraan bermotor misalnya, juga dipengaruhi oleh administrasi negara.

Pada Gambar 1.1 disajikan keterkaitan antara masyarakat dengan administrasi negara yang di dalamnya terjadi proses interaksi sosial dan terdapat pola interaksi sosial. Pada gambar tersebut, dapat dicermati bahwa administrasi adalah faktor penyebab orang berinteraksi dalam masyarakat. Atau dengan kata lain, terjadinya interaksi dalam masyarakat disebabkan karena bekerjanya fungsi administrasi negara.



Gambar 1.1 Hubungan antara Masyarakat dan Administrasi Negara

Selanjutnya, fenomena sosial yang muncul dalam aktivitas administrasi negara merupakan titik pandang lain dalam sosiologi administrasi negara. Dalam hal ini, konsep, variabel, teori dan metode, serta kerangka berpikir sosiologis yang digunakan dalam sosiologi untuk memahami kenyataan sosial administrasi negara dapat digunakan dalam menganalisis fenomena sosial yang muncul dari aktivitas administrasi negara; dan selanjutnya dapat diberikan solusi ketika muncul masalah sosial dalam aktivitas administrasi negara.

Fenomena administrasi negara relatif banyak, di antaranya pelayanan dan kebijakan publik, pemberdayaan masyarakat, birokrasi, dan sebagainya. Hal ini didukung oleh pendapat Thoha (2003:8) yang mengungkapkan sebagian persoalan administrasi negara bersumber

dari persoalan masyarakat. Seiring dengan itu, dalam pandangan Caiden (1982:1) bahwa seseorang yang membutuhkan pelayanan administrasi negara merupakan sesuatu yang harus ditindaklanjuti. Akumulasi dari ketidakterlayanan individu oleh administrasi (kebutuhan administrasinya tidak terpenuhi), dapat memengaruhi keteraturan sistem sosial. Atau dengan kata lain, keilmuan tentang administrasi negara merupakan disiplin ilmu yang berupaya responsif terhadap masalah-masalah yang ada dalam masyarakat (*public affairs*), terutama menyangkut administrasinya; dan sejalan dengan itu, kajiannya juga meliputi mememanajementi aktivitas bisnis masyarakat atau usaha-usaha masyarakat (*public bussiness*).

Keban (2004:35–47) mengidentifikasi masuknya berbagai teori dan konsep sosiologi ke dalam administrasi negara, misalnya teori struktural fungsional, teori birokrasi, teori sistem, teori perubahan sosial, teori kelas, teori kekuasaan, konsep peranan, konsep kasta, konsep mata pencaharian, dan konsep masyarakat.

Misalnya, analisis struktural fungsional (sebagai salah satu teori sosiologi) memberikan sumbangannya berupa usaha mencari pengertian publik diakui generalisasinya oleh masyarakat. Demikian juga dengan konsep kebudayaan (sebagai salah satu konsep sosiologi) dapat digunakan untuk mencari keanekaan pengertian publik yang bervariasi dalam masyarakat yang satu dengan masyarakat lainnya, khususnya keanekaan administrasi dalam suatu masyarakat.

Mencermati fenomena dan masuknya berbagai teori dan konsep sosiologi ke dalam administrasi negara, dapat ditegaskan bahwa sosiologi administrasi negara merupakan suatu kajian yang membahas keterpautan antara masyarakat dengan fenomena administrasi negara untuk memahami kenyataan sosial, termasuk aktivitas dan masalah yang terpaut dengan administrasi negara.

Dengan memahami sosiologi administrasi negara, seorang administrator negara harus tahu bagaimana menghadapi para ahli legislatif dan para eksekutif yang menjadi atasannya. Ia juga harus tahu bagaimana mendelegasikan wewenang kepada bawahannya. Selain itu, ia juga harus belajar bagaimana mengelola sumber daya yang terbatas, terutama berkaitan dengan waktu. Untuk dapat menghadapi semua

hal tersebut, ia harus tetap luwes dan memperlihatkan kesetiiaannya kepada institusinya.

2. Administrasi Negara sebagai Kajian Interdisipliner

Administrasi negara dapat dipandang sebagai kajian interdisipliner. Menurut Damsar (2011:16), kajian interdisipliner adalah kajian lintas disiplin ilmu yang berbeda. Oleh karena itu, administrasi negara juga dikaji oleh ilmu sosial lainnya, di antaranya, sosiologi, ekonomi, politik, sejarah, dan psikologi. Kenyataan ini didukung oleh James W. Fesleer (dalam Mufiz, 1995:33) yang mengungkapkan bahwa puncak hubungan administrasi negara dengan ilmu-ilmu sosial (termasuk sosiologi) terjadi pada kurun waktu 1946 sampai 1950. Hal itu dimungkinkan administrasi negara tidak lagi difokuskan pada pemerintahan, tetapi lebih dari itu; sampai pada proses pemecahan masalah publik yang melibatkan lembaga hukum dan kemitraan lainnya serta pemberdayaan masyarakat.

Senada dengan itu, Sumaryadi (2013:23) menunjukkan eratnya hubungan sosiologi dengan administrasi negara terbukti dengan banyaknya konsep sosiologi yang dipinjam oleh administrasi negara. Selain itu, ada empat unsur-unsur sosiologi yang memberikan warna pada administrasi negara, yaitu norma-norma atau kaidah-kaidah sosial, lembaga-lembaga sosial, kelompok sosial, dan lapisan sosial.

3. Ruang Lingkup Sosiologi Administrasi Negara

Untuk terlaksananya fungsi-fungsi atau pekerjaan pemerintah yang menjadi fungsi administrasi negara dengan baik, tidak terlepas dari keterlibatan masyarakat. Jadi, organisasi administratif bukanlah sesuatu yang terlepas dari unsur-unsur kemasyarakatan atau berada di atasnya. Administrasi negara harus benar-benar mencerminkan realitas masyarakat dan perbedaan-perbedaan kebudayaan, sehingga tujuan dan caranya disesuaikan dengan kondisi masyarakat. Dengan melibatkan unsur-unsur pemuka masyarakat setempat dalam penyusunan rencana pembangunan maupun pelaksanaannya, ada kecenderungan kebijakan pembangunan berjalan dan berhasil dengan baik. Sebaliknya, meskipun pemerintah berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Namun, tanpa adanya sosialisasi dan pelibatan masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaannya, biasanya kebijakan itu menjadi sia-sia.

Masyarakat tidak menyenangi para administrator atau pegawai pemerintah yang bersikap congkak, arogan, dan memaksakan kehendaknya dalam melaksanakan program-program pemerintah. Tidak selamanya kebijakan pemerintah yang berupa 'paksaan' berhasil dengan baik. Misalnya, kebijakan pemerintah untuk menekan atau mengontrol jumlah penduduk melalui program keluarga berencana (KB) dinilai kurang berhasil. Di antara faktor penyebabnya, karena para penyuluh KB di lapangan kurang memahami karakteristik, adat istiadat, nilai-nilai, maupun pandangan hidup yang diyakini oleh masyarakat. Hal ini sejalan dengan pandangan Dimock dan Dimock (1986:34) yang menegaskan bahwa terlaksananya kegiatan administrasi negara turut dipengaruhi oleh adat istiadat, maupun karakteristik suatu masyarakat.

Tidak jarang, kebijakan yang akan dilakukan oleh pemerintah justru memerlukan 'persetujuan' dari masyarakat. Misalnya, ketika pemerintah pusat bermaksud membuka program transmigrasi di beberapa kabupaten pada Provinsi Sumatera Barat, pemerintah meminta persetujuan kepada masyarakat setempat. Dengan adanya persetujuan masyarakat, yang dikonkretkan dalam bentuk surat pernyataan penyerahan tanah oleh pemuka masyarakat setempat, maka program transmigrasi yang dijalankan pemerintah berjalan dengan baik.

Kompleksitas lingkup administrasi negara yang sangat kompleks dan dipengaruhi seiring dengan berkembangnya kebutuhan dan dinamika masalah yang muncul dalam masyarakat. Sedemikian sehingga, penegasan terhadap ruang lingkup sosiologi administrasi negara meliputi interaksi antarindividu dengan individu, individu dengan kelompok, maupun antarkelompok dengan kelompok lainnya yang terkait dengan dimensi administrasi negara.