

**REDEFINISI PUBLICNESS
DALAM RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PUBLIK DI INDONESIA**Izzul Fatchu Reza¹**ABSTRACT**

The term publicness which often stated in many literatures and public administration scientific discussion was originated from Western nations' scholar nomenklatur. In its implementation in Indonesia, publicness has already been practiced since long time ago, even it rooted back to the nation founding. This papers aimed to identify the practice of publicness in Indonesia and its redefinition in the context of state administration. This study uses literature study approach. The result of the research showed that the public spirit, or the publicness has been actualized in the concept of people's rule, the discussion to reach consensus, and the establishment of Development Plan Meeting (Musrenbang). In its implementation in Indonesia, the political term used by Bozemann in interpreting the publicness definition must be cleared, become the political authority that allocate some public goods and belongs to citizen interest.

Keywords: *Publicness, Public Interest, Public Administration*

ABSTRAK

Kata *publicness* yang sering dinyatakan dalam banyak literatur dan diskusi ilmiah administrasi publik berasal dari konsep akademisi negara-negara Barat. Dalam implementasinya di Indonesia, *publicness* atau keterbukaan sudah dipraktikkan sejak lama, bahkan berakar kembali ke pendirian bangsa. Artikel ini bertujuan untuk mengidentifikasi praktek *publicness* di Indonesia dan redefinisi dalam konteks administrasi negara. Penelitian ini menggunakan pendekatan studi literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa semangat masyarakat, atau *publicness* telah diaktualisasikan dalam konsep pemerintahan rakyat, diskusi untuk mencapai konsensus, dan pembentukan Rencana Pembangunan Meeting (Musrenbang). Dalam implementasinya di Indonesia, istilah politik yang digunakan oleh Bozemann dalam menafsirkan definisi *publicness* harus diluruskan, menjadi kewenangan politik yang mengalokasikan beberapa barang publik dan milik kepentingan masyarakat.

Kata kunci: *Publicness, Kepentingan Umum, Administrasi Publik*

¹ Dosen, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Universitas Lampung.
email: izzul.reza@fisip.unila.ac.id

PENDAHULUAN

Paper ini menjelaskan kerangka teoritis *publicness* yang berkembang di kalangan ilmuwan ahli administrasi negara di negara-negara maju, dan membandingkan pelaksanaannya dengan realitas di Indonesia. Setelah itu, gagasan-gagasan tersebut kembali ditelaah lebih dalam untuk dicocokkan dengan nilai-nilai karakter dan nilai-nilai ketatanegaraan bangsa Indonesia dalam mencari konsep penerapan *publicness* yang paling relevan di Indonesia di masa yang akan datang. Coursey dan Bozeman, dalam Haque (2001) menegaskan bahwa “tidak ada hal yang lebih penting mengenai teori organisasi publik daripada segi alamiah atas ‘publik’ itu sendiri dalam organisasi publik (*publicness*).

Sejak beberapa dekade ini, banyak ahli yang tertarik membahas tentang kepublikan atau “*publicness*”. Kepublikan ini mengacu pada pengertian “suatu tingkatan dimana suatu organisasi dipengaruhi oleh otoritas politik” (Bozeman dan Moulton, 2011). Istilah kata *publicness* sebenarnya tidak pernah benar-benar digunakan oleh para ilmuwan Ilmu Administrasi Publik pada awal abad ke-20, namun mereka sudah memiliki suatu kerangka berpikir yang jelas bahwa organisasi haruslah digambarkan dalam

kerangka perpaduan antara pengaruh politik dan ekonomi. Hal itu ditegaskan oleh Wamsley dan Zald (1970) dan juga Lindblom (1977).

Dalam perkembangan Ilmu Administrasi Negara di Indonesia, yang mayoritas berkiblat pada keilmuan di negara-negara Barat, seperti Amerika Serikat dan Inggris, belum banyak ditemukan pembahasan mengenai *publicness*, baik dalam hal definisi, aplikasi, maupun pengembangan wacana *publicness* dalam hal adopsinya di Indonesia. Hanya ada beberapa literatur Indonesia yang menyinggung tentang kepublikan dari segi pelayanan, seperti Islamy dalam Putra (2003:19). Ia mengatakan bahwa pengambil kebijakan harus memiliki orientasi pada kepentingan publik yang kuat. Kebanyakan warga negara menaruh harapan yang cukup besar kepada administrator publiknya, yaitu dengan harapan agar mereka dapat menjadi abdi masyarakat yang selalu memperhatikan kepentingan publik. Dengan demikian, administrator publik perlu memiliki semangat kepublikan (*the spirit of publicness*).

Di samping Ilmu Administrasi Publik, para ilmuwan ekonomi Indonesia

tercatat ada yang pernah melakukan penelitian tentang *publicness*. Setiawan, dkk. (2006) membuat sebuah riset mengenai pengaruh *publicness* terhadap perencanaan strategis unit-unit kerja pemerintah. Riset ini menggunakan tiga dimensi sebagai dasar pengukurannya, yaitu kepemilikan (*ownership*), pengaturan tujuan (*goal setting*), dan juga pengendalian. Perencanaan strategis adalah kebijakan penting organisasi untuk mencapai tujuannya yang sangat mempengaruhi keberlangsungan organisasi dalam jangka panjang. Adapun perencanaan strategis sendiri diukur dengan menggunakan tiga dimensi, yaitu formalitas perencanaan, fleksibilitas perencanaan dan perencanaan partisipatif. Hasil yang ia dapatkan adalah bahwa hanya variabel pengawasan (*control*) yang signifikan terhadap perencanaan strategis. Sehingga, perlu ditingkatkan pengawasan internal maupun eksternal suatu organisasi yang dapat meningkatkan kualitas *publicness* dalam hal perencanaan strategis.

Minimalnya jumlah penelitian literatur maupun studi kasus yang dilakukan oleh para ilmuwan ilmu sosial politik maupun ilmuwan ekonomi di Indonesia tersebut, maka tidak banyak ahli yang mengembangkan konsep *publicness*

yang marak dibahas di kalangan ahli administrasi publik di negara-negara Barat. Pengembangan konsep ini penting untuk menyesuaikannya dengan sistem administrasi publik dan demokrasi di Indonesia. Pencangkokan konsep kepublikan secara *per se* dalam sistem administrasi publik di Indonesia tidak akan berhasil, kecuali dengan melakukan studi yang mendalam mengenai ciri khas nasional dan sosial dari suatu negara objeknya (Dahl dalam Surie, 1987). Oleh karena itu, *paper* ini dibuat untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di bawah ini:

1. Apakah konsep *publicness* yang digagas oleh Bozemann dapat diterapkan di Indonesia?
2. Bagaimanakah konsep *publicness* didefinisikan ulang dalam penerapannya di sistem administrasi publik di Indonesia?

KONSEP PUBLICNESS DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA

Konseptualisasi *Publicness*

Kekurangan konsep utama dalam teori administrasi publik merupakan masalah bagi keilmuan administrasi publik beberapa tahun belakangan ini. Dwight Waldo (1968:3) menyebutnya sebagai “krisis identitas”, yang

diakibatkan oleh kurangnya kerangka pikir konseptual yang konsisten. Krisis identitas ini juga tampak dalam kaitannya mengenai konsep *publicness*. Padahal, konsep *publicness* merupakan salah satu dari konsep-konsep pilar administrasi publik Rutgars dalam Haque (2001).

Publicness yang dapat diidentifikasi sebagai “suatu level dimana organisasi dipengaruhi oleh otoritas politik” (Bozeman, 1987) telah mengundang minat banyak ilmuwan, khususnya ilmuwan administrasi publik untuk menentukan kriteria-kriteria pengukuran *publicness* tersebut. Pesch (2009) memaknai kepublikan dengan ukuran seberapa jauh suatu organisasi publik dibedakan dengan organisasi privat. Dengan mengutip pendapat sejumlah ilmuwan administrasi publik, Pesch (2009) mengkonstruksikan 5 pendekatan kepublikan yang berbeda:

1. Pendekatan umum (*general*), dengan mengasumsikan bahwa organisasi publik dan privat itu tidak terlalu banyak berbeda.
2. Pendekatan inti ekonomi, yang merupakan pendekatan yang paling banyak dipakai pada organisasi publik. Cara pandang ini didasarkan pada perbedaan diantara negara dan

pasar, yang digambarkan sebagai suatu bidang-bidang kehidupan dimana barang-barang publik diproduksi.

3. Pendekatan inti politik, yang mengklaim bahwa organisasi publik memiliki sebuah pengaruh politik dan maka dari itu, ia harus diposisikan sebagai sebuah entitas politik.
4. Pendekatan normatif, yang merupakan kepanjangan tangan dari pendekatan inti politik. Tidak seperti pendekatan politik, pendekatan normatif tidak melihat secara netral peran politis dari suatu organisasi publik, namun lebih menekankan pada perannya dan bagaimana ia dapat memenuhi kepentingan publik.
5. Pendekatan dimensional, yang menggabungkan pendekatan ekonomi dan pendekatan politik. (Pesch, 2010)

Pesch akhirnya sampai pada suatu kesimpulan bahwa dengan menurunkan konsep dasar perspektif *publicness* dari segi pendekatan inti ekonomi, dapat ditemukan prinsip kepublikan organisasi yang terkait dengan kepublikan barang umum. Selain itu, dengan menurunkan konsep dasar perspektif *publicness* dari

pendekatan politik dan normatif, dapat ditemukan prinsip kepublikan organisasi yang terkait dengan kepentingan umum atau *public interest*.

Adapun ahli administrasi publik lainnya, seperti Bozeman dan Moulton (2010) membagi *publicness* menjadi kepublikan empiris dan kepublikan normatif. Kepublikan empiris merujuk pada usaha untuk menjelaskan organisasi dan manajemennya, dengan memadukan pengaruh politik dan ekonomi pada suatu organisasi. Sedangkan kepublikan normatif didefinisikan sebagai “sebuah pendekatan pada analisis nilai-nilai dengan mengasumsikan bahwa pengetahuan mengenai otoritas ekonomi dan politik dari suatu institusi dan kebijakan-kebijakan lain adalah sebuah syarat dalam memahami potensi atas suatu institusi dan kebijakan dalam memenuhi nilai-nilai publik dan dalam rangka bekerja menuju idealisme kepentingan publik.

Konsep lain yang perlu dicermati terkait *publicness* adalah kita harus mengkerangkakan sesuatu yang berbeda dari pemerintahan, kualitas dari fungsi-fungsi organisasi, peran-perannya dalam masyarakat, dan dampak aktivitas-aktivitasnya. Sehingga, sepuluh tahun

kedepan, *publicness* perlu dimaknai sebagai sebuah ukuran dimana suatu organisasi melaksanakan perannya, mempengaruhi, atau berdampak pada kepentingan umum dari seluruh anggota masyarakat. Dengan demikian, kita dapat memaknai *publicness* dengan memandang bagaimana orang mengejar barang publik dan sebuah efek pada publik individual atau kepentingan warga negara.

Penerapan *Publicness* di Indonesia

Secara umum, mayoritas masyarakat dan kaum akademisi akan mengembalikan istilah “publik” dengan pengertian “segala sesuatu yang berkaitan dengan rakyat banyak”. Namun, tentu saja istilah publik ini masih dirasa terlalu luas, karena penggunaannya dapat diadopsi oleh bidang pemerintahan maupun bidang privat. Kedua bidang ini sehari-hari langsung berkaitan dengan urusan-urusan yang menyangkut dengan kepentingan orang banyak.

Setelah melakukan kajian teoritis dan empiris, ternyata nilai-nilai *publicness* merupakan sebuah konsep yang juga telah lama diterapkan di negara Indonesia. Berikut dijelaskan beberapa tafsir penerapan *publicness* di Indonesia.

1. Konsep Kerakyatan

Di Indonesia, konsep *publicness* merujuk pada segala hal yang berbau kerakyatan, menyangkut kepentingan umum dan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Konsep *publicness* pertama-tama dicetuskan dalam konstitusi paling pokok Republik Indonesia, yaitu Pembukaan UUD 1945, yang di dalamnya terdapat Pancasila. Dalam sila ke-4 Pancasila, berbunyi, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Kerakyatan yang dimaksud disini adalah kehidupan sehari-hari yang berlandaskan pada nilai-nilai yang berasaskan kebersamaan dan gotong royong, karena dua nilai tersebut merupakan kebudayaan sosial bangsa Indonesia yang diwarisi dari nenek moyang.

Berbagai sendi kehidupan di Indonesia, mulai dari ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, politik, pun dibangun atas dasar kerakyatan. Artinya, semua sendi kehidupan itu harus dapat berpihak pada kepentingan rakyat. Tentu saja, kepentingan rakyat banyak adalah agregasi dari seluruh kepentingan individu pada suatu masyarakat, bukan kepentingan satu individu atau satu kelompok tertentu saja. Dengan demikian, kerakyatan bertolak dari suatu pemahaman bahwa setiap sendi kehidupan

harus dilaksanakan secara kebersamaan dan bergotong royong untuk mencapai kemakmuran dan tujuan-tujuan bersama lainnya bagi segenap masyarakat.

Menurut Chana, Arti yang terkandung dalam pengertian “kerakyatan” adalah bersifat cita-cita kefilosofan, yaitu bahwa negara adalah untuk keperluan rakyat. Oleh karena itu, sifat dan keadaan negara harus sesuai dengan kepentingan seluruh rakyat. Sehingga, “kerakyatan” pada hakekatnya lebih luas pengertiannya dibandingkan dengan suatu istilah yang kita kenal dengan “demokrasi politik”.

Konsep kerakyatan ini paling banyak diadopsi dalam bentuk ekonomi kerakyatan. Menurut Lena (2010), ekonomi kerakyatan adalah (sistem) ekonomi yang demokratis. Pengertian demokrasi ekonomi atau (sistem) ekonomi yang demokratis ini dapat kita telusuri pada penjelasan pasal 33 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut.

“Produksi dikerjakan oleh semua untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

2. Konsep Musyawarah Untuk Mufakat

Konsep musyawarah untuk mufakat adalah sebuah konsep yang merupakan budaya luhur bangsa Indonesia, dengan mengamalkan nilai-nilai tenggang rasa dan toleransi. Konsep ini sekilas mirip dengan konsep demokrasi, yaitu penyelenggaraan pengambilan keputusan dari, oleh, dan untuk rakyat. Namun, dalam demokrasi, khususnya demokrasi liberal, digunakan mekanisme voting. Mekanisme ini hanya akan mengakomodir kelompok mayoritas, dan kelompok minoritas dipaksa harus mengikuti keputusan kelompok mayoritas yang menang.

Demokrasi pancasila adalah sistem demokrasi yang mengadopsi nilai-nilai budaya luhur bangsa Indonesia yang terdapat dalam Pancasila. Demokrasi pancasila didasarkan pada sila ke-4 Pancasila, yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Dengan demikian, demokrasi pancasila adalah sistem demokrasi yang mengamalkan pelaksanaan musyawarah untuk kepentingan bersama (mufakat). Semakin banyak rakyat yang

mendapatkan keuntungan dalam suatu pelaksanaan keputusan, maka semakin keputusan tersebut bersifat *public* dan mencakup kepentingan bersama (mufakat).

Ketika ada dua kelompok yang saling bertemu dalam suatu musyawarah mufakat, maka kedua kelompok tersebut, baik yang mayoritas maupun yang minoritas akan memaksimalkan usaha mereka untuk mencari keputusan yang dapat menguntungkan kedua belah pihak (*win-win solution*). Pada bagian inilah nilai-nilai tenggang rasa dan toleransi diwujudkan dalam sistem demokrasi Indonesia.

3. Pelaksanaan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang)

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Musyawarah Perencanaan Pembangunan adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Musrenbang inilah yang menjadi sarana penyampaian aspirasi dan kepentingan warganegara dalam

pembangunan. Sehingga, musrenbang adalah salah satu wujud nyata penerapan *publicness* di Indonesia yang paling esensial.

Dalam alur penyusunan pembangunan daerah, dilaksanakan tiga proses, yaitu proses teknokratis, proses partisipatif, dan proses legislasi dan administratif. Musrenbang merupakan sebuah proses yang mengadopsi proses partisipatif, dengan menggunakan prinsip-prinsip: (a) inkusif, (b) proses yang berkelanjutan, (c) bersifat '*strategic thinking process*', (d) partisipatif, (e) mengutamakan kerjasama, dan (f) bersifat resolusi konflik.

Pengadopsian makna kepublikan dapat ditemukan pada Musrenbang, dikarenakan Musrenbang melaksanakan peran inkusif. Artinya, Musrenbang melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua *stakeholders* untuk menyampaikan aspirasinya.

Musrenbang adalah satu-satunya forum yang paling efektif, paling resmi, dan paling legal secara hukum dalam menyampaikan aspirasi masyarakat dalam hal pembangunan. Sebagaimana kita ketahui bersama, kepublikan adalah suatu tingkatan dimana suatu organisasi

dipengaruhi oleh otoritas politik. Otoritas politik tertinggi ada di tangan rakyat, yang mekanismenya diatur dalam demokrasi pancasila. Dengan keterlibatan masyarakat pada proses pengambilan keputusan dalam Musrenbang, maka Musrenbang menjadi perwujudan *publicness* yang paling efektif di Indonesia.

REDEFINISI KONSEP *PUBLICNESS* DALAM PENERAPANNYA DI INDONESIA

Suatu ilmu, hendaknya tidak digeneralisasikan secara langsung dalam hal penerapannya dari suatu negara ke negara lain. Pengalaman empiris dalam penerapan suatu ilmu harus memperhatikan banyak faktor, seperti faktor sejarah, geografis, sosial-budaya, politik, dan faktor-faktor lainnya. Begitu pula dengan konsep *publicness* yang menjadi salah satu inti pokok pilar dalam membangun khazanah ilmu administrasi publik di Indonesia. (Surie, 1987: 25).

Falsafah Pancasila mengajarkan kepada kita bahwa kita hendaknya tidak mengadopsi suatu budaya dari luar negeri tanpa melakukan penyaringan (filterisasi) terlebih dahulu. Untuk itu, nilai *publicness* pun hendaknya ditelaah secara cermat dan dikonsultasikan dengan nilai-nilai demokrasi Pancasila yang sudah

mengakar kuat dalam kehidupan bangsa Indonesia.

Konsep Otoritas Politik terhadap Bangun Keilmuan *Publicness*

Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah menengok kembali definisi konsep *publicness* yang selama ini menjadi standar bagi para ilmuwan administrasi publik. Pengertian *publicness*, sebagaimana kita ketahui, adalah suatu tingkatan dimana suatu organisasi dipengaruhi oleh otoritas politik.

Kita dapat menguji definisi *publicness* menurut Bozemann dengan memberikan definisi baru dengan mengganti kata “politik” dengan “masyarakat banyak”. Hal ini didasarkan pada sistem demokrasi yang diadopsi Indonesia dan sebagian besar negara di dunia. Sistem demokrasi tersebut mengajarkan kepada kita bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Jika istilah ini yang digunakan, maka sulit untuk mengukur legitimasi atau keterwakilan dalam suatu lembaga yang diperoleh dari “masyarakat banyak”.

Terkadang, suatu lembaga didirikan oleh masyarakat banyak, namun dalam kegiatan operasionalnya, ia tidak mengalokasikan barang publik maupun

tidak melayani kepentingan masyarakat. Begitu pula sebaliknya, terkadang suatu lembaga mengalokasikan barang publik dan melayani kepentingan masyarakat, namun ternyata ia hanya didirikan oleh satu orang saja, sehingga tidak mewakili “masyarakat banyak”. Dengan demikian, kata “politik” pada pengertian *publicness* masih relevan untuk diadopsi.

Lasswell (1936) dalam Tansey, (2000:5) menjelaskan bahwa politik berbicara mengenai siapa mendapatkan apa, kapan waktunya, dan bagaimana mekanismenya (*who gets what, when, and how*). Senada dengan pendapat Lasswell, Easton (1979) dalam Tansey (2000: 5) juga memaparkan bahwa politik adalah alokasi otoritatif atas nilai-nilai. Dengan berpatokan pada terminologi ini, maka perpolitikan itu akan melakukan alokasi dan distribusi sumber daya bagi warga negara, sesuai dengan hak mereka. Di sinilah nilai *publicness* muncul, dimana kepentingan warga negara diakomodir. Sehingga, istilah politik yang digunakan Bozemann dalam menerjemahkan definisi *publicness* harus diperjelas, yaitu otoritas politik yang mengalokasikan sejumlah *public goods* dan berpihak kepada kepentingan warga negara. Hal ini penting untuk dicatat mengingat banyaknya kebijakan-kebijakan berdasarkan otoritas

politik yang hanya menguntungkan segelintir orang atau golongan saja.

Publicness dalam perbedaan Organisasi Publik dan Privat di Indonesia

Pesch (2008), Keppel (2010), dan Harnners (2010) menelusuri benang merah *publicness* menggunakan logika berpikir perbedaan antara organisasi publik dan privat. Lebih lanjut, Keppel (2010) mengatakan, bahwasanya ada organisasi-organisasi yang bukan merupakan organisasi negara (*state organization*) namun mengambil alih peran-peran organisasi negara tersebut, seperti regulasi, perizinan, bahkan distribusi barang publik. Keppel menyebut organisasi-organisasi semacam ini dengan istilah organisasi *hybrid*. Organisasi-organisasi *hybrid* adalah fenomena di era globalisasi saat ini, dengan jumlah organisasi yang tidak terhitung banyaknya.

Organisasi-organisasi *hybrid* dapat berasal dari organisasi swasta maupun organisasi sipil pemerintah. Organisasi dengan tipe ini banyak ditemukan pada program-program pemerintah yang membutuhkan bantuan dari swasta, karena tidak mampu menanganinya secara sendirian dan secara langsung.

Sejak diterbitkannya Peraturan Presiden tentang Pengadaan Barang dan Jasa nomor 57 tahun 2010, maka pengadaan barang dan jasa yang nilainya diatas Rp50.000.000,- harus dilaksanakan oleh pihak ketiga, baik melalui mekanisme pelelangan sederhana, pelelangan umum, maupun penunjukan umum. Dalam memandang fakta ini, kita melihat bahwa barang-barang publik tidak lagi disediakan oleh pemerintah, namun oleh swasta. Dalam keadaan yang demikian ini, suatu organisasi swasta akan berubah menjadi suatu organisasi publik. Tentu saja, transformasi posisinya itu disebabkan oleh dua hal, yaitu: (1) penyediaan barang-barang publik, dan (2) pelaksanaan penyediaan itu didasarkan atas otoritas politik yang diterima dari suatu lembaga pemerintah. Dengan demikian, organisasi swasta tersebut dinamakan dengan organisasi *hybrid*.

Contoh organisasi *hybrid* lainnya adalah Asosiasi Kontraktor Listrik Indonesia (AKLI). Asosiasi ini terdaftar pada Kamar Dagang Indonesia (KADIN) dan bergerak di bidang kontraktor jasa tenaga instalasi listrik. Setiap perusahaan kontraktor listrik yang hendak mendaftarkan perusahaannya pada proyek-proyek tender pemerintah harus terdaftar pada asosiasi tersebut. Begitu

pula apabila suatu perusahaan akan melakukan pemasangan jasa instalasi listrik, maka syaratnya adalah ia harus terdaftar pada AKLI. Selanjutnya, AKLI akan melakukan pengaturan daerah operasi seluruh anggotanya, agar pada masa-masa yang akan datang tidak terjadi perebutan wilayah.

Organisasi *hybrid* bukanlah sebuah organisasi swasta atau privat. Organisasi ini dapat berasal dari kedua pihak tersebut, bahkan dari sektor organisasi masyarakat (ormas) sipil. Dikarenakan perannya yang strategis dan sangat populer pada masa *good governance* dalam rangka menyokong pilar demokrasi, maka organisasi *hybrid* harus diletakkan sebagai sebuah entitas independen, bukan menjadi bagian dari organisasi swasta maupun organisasi publik.

Persoalan lainnya yang mengemuka dalam melacak tingkat *publicness* suatu organisasi adalah sejauh mana kemampuan kita dalam membedakan organisasi publik dan organisasi privat. Dalam catatannya, Keppel (2010) menegaskan,

“Banyak perusahaan pemerintah, dalam tanggung jawabnya, dibedakan dari badan pemerintah. Mereka selalu mendapatkan

anggaran, menerima sejumlah uang dolar yang cukup, dan memiliki pegawai yang ditunjuk oleh presiden serta pegawai negeri sipil lainnya. Tentu saja, definisi tentang apa yang menjadi dasar pembentukan sebuah perusahaan pemerintah sangatlah ambigu, hingga studi yang dilakukan oleh Kantor Akuntansi Umum mengenai organisasi-organisasi tersebut (1995) mengandalkan pada entitas-entitas untuk membedakan apakah mereka tersebut, secara fakta, adalah organisasi pemerintah.”

Berdasarkan pendapat Keppel tersebut dan berdasarkan uraian yang telah saya uraikan pada subbab sebelumnya, tingkat *publicness* atau penentuan bahwa sebuah organisasi adalah organisasi publik ditentukan oleh otoritas politik yang membentuknya. Ia harus dibentuk oleh pemerintah, dengan surat keputusan resmi dan pengambilan keputusan yang secara musyawarah untuk mufakat, untuk mencapai tujuan pemerintah. Organisasi publik tidak harus mendapatkan modal dari pemerintah untuk dapat disebut sebagai organisasi pemerintah atau organisasi publik. Hal yang terpenting adalah organisasi tersebut didirikan untuk melaksanakan program atau mencapai tujuan pemerintah. Syarat lainnya adalah organisasi tersebut harus bertanggung jawab kepada pemerintah atau otoritas politik yang membentuknya dan bekerja

dalam kerangka melayani kepentingan warganegara (*civic interests*).

Contoh nyata dari postulat diatas adalah mengenai pembagian jenis-jenis perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2005, perusahaan pemerintah dibagi menjadi Perusahaan Perseroan, Perusahaan Umum, dan Perusahaan Jawatan.

Perusahaan Perseroan adalah perusahaan pemerintah yang modalnya terbagi atas saham, dengan bagian kepemilikan saham pemerintah minimal 51%. Perusahaan ini bertujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya. Perusahaan Perseroan, jika kita cermati, sangat kecil mengandung nilai *publicness* karena keuntungannya lebih banyak digunakan untuk kepentingan perusahaan dan tarif bagi penyediaan barang dan jasa kepada pemerintahnya pun tidak terjangkau.

Mari kita bandingkan dengan Perusahaan Umum dan Perusahaan Jawatan yang modalnya dikuasai oleh pemerintah sepenuhnya dan tujuan perusahaan ini adalah memberikan pelayanan barang dan jasa dengan tetap mengejar keuntungan. Nilai *publicness* yang terkandung dalam Perusahaan Umum dan Perusahaan Jawatan jelas lebih

besar, dengan melihat keberpihakan pelayanannya kepada rakyat, untuk kepentingan rakyat. Contoh Perusahaan Umum adalah PT. Bank BNI dan PT PLN, sedangkan contoh Perusahaan Umum adalah Perum DAMRI. Penjelasan mengenai hal ini akan lebih banyak diterangkan pada pembahasan subbab berikutnya.

Public interest dan kerakyatan

Kepentingan umum atau kepentingan masyarakat (*public interests/ civic interests*) adalah salah satu pilar pokok penyelenggaraan pemerintahan di seluruh negara di dunia, tak terkecuali Indonesia. Tujuan didirikannya bangsa Indonesia yang tertuang dalam teks Pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Amandemen aline ke-4 yang berbunyi, “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikutmelaksanakan ketertiban dunia.”

Pengadopsian sistem demokrasi dalam sistem pemerintahan Indonesia memiliki falsafah pemerintah “dari rakyat,

oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Untuk itu, dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara, seluruh tindakan pemerintah harus mengarah pada terwujudnya kepentingan rakyat banyak, menuju kesejahteraan sosial. Banyak sekali pasal-pasal dalam UUD 1945 Amandemen yang mengatur tentang terwujudnya kepentingan rakyat ini, seperti Pasal 33 UUD 1945 Amandemen yang berbunyi sebagai berikut:

Ayat 1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Ayat 2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Ayat 3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Konsep kerakyatan yang membumi dalam sistem demokrasi pancasila dan sistem ekonomi pancasila sesungguhnya sejalan dengan konsep *public interests* atau *civic interests* yang menjadi salah satu versi konseptualisasi *publicness*. *Civic interests* yang juga menjadi dasar pijakan lahirnya paradigma *New Public Service* menyerukan agar

warga negara diperlakukan selayaknya warga negara, dengan menghormati hak-hak dasar mereka. Paham NPS memberikan garis-garis besar prinsip paradigmanya sebagai berikut:

1. Layani warganegara, bukan konsumen
2. Cari apa yang merupakan kepentingan publik
3. Berpikir strategis, bertindak demokratis
4. Ingat bahwa pertanggungjawaban itu tidaklah sederhana
5. Melayani daripada mengendalikan
6. Beri nilai pada masyarakat, jangan hanya mengejar produktivitas.

Sudah menjadi sesuatu yang umum bagi kalangan akademisi dan sarjana ahli administrasi publik bahwa negara-negara Eropa dan Asia Timur adalah negara-negara terdepan dalam menerapkan NPS, mereka memberi pelayanan terbaik bagi sarana dan prasarana publik seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, ketertiban umum, dengan harga yang terjangkau rakyatnya, atau bahkan gratis. Tren tersebut banyak diikuti oleh negara-negara berkembang seperti India, Brasil, dan juga Indonesia.

Dalam ruang lingkup administrasi publik di Indonesia, pemerintah sudah banyak tersadarkan akan pentingnya pemenuhan hak-hak warganegara,

sebab tujuan didirikannya negara adalah untuk mencapai kesejahteraan sosial warganya. Untuk itu, di Indonesia banyak diterapkan layanan pendidikan dan kesehatan gratis. Begitu pula dengan program-program lainnya yang berpihak kepada kepentingan rakyat, seperti dana Bantuan Operasional Sekolah, Jaminan Kesehatan Masyarakat, Program Keluarga Harapan, Beras untuk Keluarga Miskin, subsidi bahan bakar minyak, dan lain sebagainya. Pemerintah rezim Susilo Bambang Yudhoyono sudah cukup banyak berusaha untuk mengembalikan hak dan mandat rakyat kepada rakyat itu sendiri dengan mengadakan berbagai program yang berpihak pada kepentingan rakyat. Tanggung jawab sosial ekonomi sebagaimana tertuang dalam Pasal 34 UUD 1945 Amandemen yang berbunyi sebagai berikut:

- Ayat 1. Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.
- Ayat 2. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- Ayat 3. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Suatu program atau kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah akan semakin memiliki nilai *publicness* manakala program tersebut menjangkau semakin banyak lapisan masyarakat. Apabila suatu program hanya menguntungkan kelas masyarakat tertentu saja, semisal masyarakat kalangan atas, maka nilai *publicness* pada program tersebut sangat kecil. Persetujuan pemerintah terhadap sistem kerja *outsourcing* dan lahirnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Penanaman Modal Asing yang menafikan hak tanah ulayat (Marpaung, 2007) adalah contoh-contoh kasus yang memiliki sedikit sekali nilai *publicness*, bahkan bertentangan, karena kedua program tersebut tidak berpihak pada masyarakat kecil.

Contoh lainnya kebijakan pemerintah yang bertentangan dengan nilai *publicness* dari sisi ketidakberpihakan terhadap kepentingan umum yang teraktual adalah struktur APBN 2013 yang mengalokasikan Rp 241,1 triliun untuk belanja pegawai bagi 4,7 PNS Indonesia. Sebagaimana yang dikatakan Khadafi, koordinator Koordinator Advokasi dan Investigasi Sekretariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA), dana ini berjumlah tiga kali lipat lebih

besar dari dana yang dialokasikan untuk pengentasan kemiskinan penduduk Indonesia, yang hanya sejumlah Rp 75,3 triliun. Fakta ini cukup membuat miris mengingat kinerja pegawai negeri sipil Indonesia selama ini cukup rendah, yang dapat dilihat dari persentase penyerapan anggaran setiap lembaga pemerintah atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang sangat rendah tiap semesternya dibandingkan jumlah anggaran yang disediakan untuk alokasi belanja. (Kompas, 2012).

Konsep kepublikan integratif di Indonesia

Setelah saya coba memaparkan pada berbagai penjelasan diatas mengenai konsep otoritas politik sebagai pendekatan inti politik dari *publicness*, konsep pembedaan publik dan privat sebagai pendekatan umum dari *publicness*, dan konsep *public interest* dan kerakyatan sebagai pendekatan normatif dari *publicness*, kini saya akan menjelaskan mengenai konsep kepublikan integratif di Indonesia.

Konsep kepublikan integratif atau disebut juga kepublikan dimensional merupakan idealisme perpaduan dari berbagai pendekatan konsep kepublikan

yang selama ini diterapkan di Republik Indonesia. Konsep kepublikan integratif tetap akan mengacu pada model pendekatan inti politik dari *publicness* sebagai pijakan utamanya. Konsep kepublikan integratif beranjak dari ide bahwa suatu organisasi publik atau kebijakan yang memiliki nilai *publicness* yang tinggi harus membawa nilai-nilai otoritas politik. Nilai-nilai otoritas politik ini akan dilaksanakan oleh organisasi publik, swasta, maupun organisasi *hybrid* dengan mengejar tujuan utamanya, yaitu melayani kepentingan masyarakat banyak (*public interests*).

Suatu organisasi, yang mendapatkan mandat otoritatif maupun pendanaan modal dari lembaga pemerintah atau suatu otoritas politik, yang bekerja bagi masyarakat, namun tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat, maka organisasi tersebut tidak mengamalkan nilai-nilai *publicness*. Sebagaimana disinggung sebelumnya, syarat bagi suatu kebijakan atau program pemerintah itu berpihak pada kepentingan rakyat atau *public interest* adalah: (1) menyediakan suatu barang publik yang harganya terjangkau oleh masyarakat banyak (2) program atau kebijakan itu dirasakan manfaatnya oleh sebanyak-banyaknya lapisan masyarakat.

Contoh yang dapat menggambarkan tersebut adalah kepublikan dari salah satu Badan Usaha Milik Daerah di Kota Bandar Lampung bernama Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Way Rilau Bandar Lampung. BUMD yang bergerak di bidang pelayanan air bersih ini sehari-harinya melayani 32% masyarakat kota Bandar Lampung. BUMD ini mendapatkan modal dari Pemerintah Kota Bandar Lampung. Sebagai badan usaha, sudah sepatutnya perusahaan daerah ini mampu memberikan setoran terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang diberikan dengan menyisihkan sebagian labanya. Namun, kenyataannya tidak demikian. Sebagai salah satu dari ratusan PDAM lainnya di Indonesia yang terkategori PDAM tidak sehat, maka PDAM Way Rilau pun memiliki sejumlah hutang kepada Kementerian Keuangan Republik Indonesia yang harus segera dilunasi. Hutang ini disebabkan oleh kebakaran yang melanda PDAM Way Rilau pada tahun 2007. Akhirnya, PDAM Way Rilau pun terbebaskan dari kewajiban membayar PAD sukarela kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung, untuk membayar hutang tersebut dan untuk memenuhi surat edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 690/477/SJ Tahun 2013

tentang Percepatan terhadap program penambahan 10 juta sambungan Rumah Air minum Tahun 2009/2013. Pada surat edaran tersebut, poin 3a menyebutkan bahwa membebaskan PDAM yang cakupan pelayanannya belum mencapai 80% dari jumlah penduduk dalam wilayah administratif daerah kabupaten/kota pemilik PDAM. (Adhiyan, 2011).

Pada kasus PDAM Way Rilau di atas, ia telah memenuhi prinsip kepublikan dari inti politik, prinsip kepublikan dari pendekatan umum *publicness*, namun ia tidak mampu memenuhi prinsip kepublikan normatif. PDAM Way Rilau tidak mampu mengembalikan amanah rakyat, yaitu memberikan setoran laba bagi daerah tersebut. Setoran PAD dari PDAM yang dapat dijadikan modal pembangunan daerah atau untuk pembangunan sarana dan prasarana publik tidak mampu dipenuhi, sehingga praktis saat ini PDAM Way Rilau tidak mengakomodir nilai-nilai *publicness*, paling tidak hingga cakupannya menjangkau 80 persen masyarakat kota Bandar Lampung, sehingga PDAM kembali dapat memberikan sebagian laba atau devidennya kepada Pemerintah Kota Bandar Lampung. Kapasitas *publicness* PDAM saat ini hanya bergantung pada

keberpihakan tarifnya kepada masyarakat umum dan program-programnya yang mampu menjangkau semua lapisan masyarakat, seperti Corporate Social Responsibility pembuatan biopori, sumur resapan, dan hibah air bersih bagi masyarakat dalam bentuk keran-keran umum.

Sebaliknya pula, dengan mengacu pada konsep kepublikan integratif, maka suatu organisasi, baik publik maupun swasta, yang mampu menyediakan barang-barang umum dan melayani kepentingan masyarakat, seluas apapun jangkauannya kepada masyarakat, seberapa pun terjangkau harganya, tidaklah merupakan suatu organisasi yang mengandung nilai-nilai *publicness* manakala otoritas yang didapatkan, bukan dari otoritas politik yang sah. Keppel (2010) mengatakan bahwa hal-hal yang mempengaruhi kepentingan-kepentingan privat murni individu, katakanlah, produk pilihan mereka—kurang bersifat publik dibandingkan hal-hal yang mempengaruhi kepentingan warga sipil seperti hak milik atau hak untuk memiliki suatu barang. Barang-barang publik umum, dalam konteks ini, lebih publik daripada barang-barang konsumsi individual. Contohnya adalah Komisi Tinggi PBB untuk Para Pencari Suaka itu lebih publik

daripada Perusahaan Coca-Cola, walaupun perusahaan itu melayani persentase lebih banyak bagi populasi penduduk dunia.

SIMPULAN

Ilmu administrasi publik, sebagai bagian dari ilmu pengetahuan sosial (*sosial sciences*) adalah konstruksi sosial masyarakat. Perkembangan ilmu sosial yang sangat dinamis dan seringkali mengundang tafsir ganda, selalu terbuka untuk didialogkan dan didiskusikan demi mendapatkan perbaikan yang lebih signifikan terhadap peradaban manusia. Begitu pula mengenai studi tentang *publicness* di Indonesia, merupakan hasil dari ramuan berbagai pendapat ahli administrasi publik, pengalaman empiris di Indonesia, dan tentu saja tidak terlepas dari tafsir penulis terhadap sintesis atas kedua hal tersebut. Berbagai perbaikan yang membangun dan masukan sangat dibutuhkan oleh penulis dalam mengkerangkakan konsep *publicness* yang lebih komprehensif dan tepat guna di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Adhiyan, Randi. 2012. *Skripsi: Penerapan Prinsip-Prinsip Good Corporate Governance pada Perusahaan Daerah Air Minum Way Rilau*

- Bandar Lampung. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung.
- Bourgon, Jocelyn. 2007. Responsive, Responsible, and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences*, SAGE Publications, Vol. 73: 7-26.
- Bozeman, Barry. 1987. *Organizations are all Public: Bridging Public and Private*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, B. dan Moulton, S.. 2011. Integrative Publicness: A Framework for Public Management Strategy and Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21:i363-i380.
- Denhardt, Janer V. dan Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving not Steering*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Fadillah, Putra. 2003. *Partai Politik dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Feldman, Martha S. 2010. Managing the Organization of the Future. *Public Administration Review*, 70: s159-s163.
- Haque, M. Shamsul. 2001. The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*, 61:65-82.
- Harian KOMPAS. 2013. *FITRA: RAPBN 2013 Bukan Milik Rakyat Miskin*. KOMPAS.
- Sukandar. 2011. *Makna Sila Pancasila*. sukandaruniski.blogspot.co.id/2011/05/makna-sila-pancasila.html?m=1. Diakses pada 15 Desember 2012.
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2007. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).
- Keppel, Jonathan G.S. 2010. Administration without Borders. *Public Administration Review*, 70: s46-s55.
- Lindblom, Charles E. 1977. *Politics and markets*. New York, NY: Basic Books.
- Marpaung, Boy Raja Pangihutan. 2011. *Opini: Peraturan Pemerintah tidak Berpihak kepada Rakyat Miskin*. Harian Analisa.
- Peraturan Presiden Nomor 57 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Pesch, Udo. 2008. The Publicness of Public Administration. *Administration and Society*, 40:170-93.
- Setiawan, Ikhwan, Suryandari, dan Tanding. 2006. *Pengaruh Publicness Terhadap Perencanaan Strategis Unit-Unit Kerja Pemerintahan: Laporan Penelitian*. Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret.

Surie, H.G. 1987. *Ilmu Administrasi Negara: Suatu Bacaan Pengantar*. Jakarta: Gramedia.

Syafiie, Inu Kencana, dkk. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Tansey, Stephen D. 2000. *Politics The Basic, Second Edition*. London: Routledge.

UGM, FISIPOL. 2010. *Panduan Penulisan Akademik*. Yogyakarta: FISIPOL UGM.

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945 (yang dipadukan
dengan Perubahan I, II, III, & IV)

Waldo, Dwight. 1968. Scope of the Theory of Public Administration, dalam *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, hal. 1-26. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science.

Wamsley, Gary and Meyer Zald. 1973. *The political economy of public organizations*. Lexington, MA: D.C. Heath.