



PENGANTAR **ADMINISTRASI PUBLIK**



Ressy Mewengkang, S.A.P., M.A.P
Djoly Vekky Warokka, S.Pd., M.A.P

PENGANTAR ADMINISTRASI PUBLIK

Ressy Mewengkang, S.A.P., M.A.P
Djoly Vekky Warokka, S.Pd., M.A.P



Tahta Media Group

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENGANTAR ADMINISTRASI PUBLIK

Penulis:

Ressy Mewengkang, S.A.P., M.A.P

Djoly Vekky Warokka, S.Pd., M.A.P

Desain Cover:

Tahta Media

Editor:

Tahta Media

Proofreader:

Tahta Media

Ukuran:

vii, 108, Uk: 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-634-262-171-4

Cetakan Pertama:

April 2026

Hak Cipta 2026, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2026 by Tahta Media Group

All Right Reserved

PENERBIT TAHTA MEDIA GROUP

Perumahan Mitra Utama Residence 3 Blok A no 1, Sawahan, Tempel,

Kec. Gatak, Kabupaten Sukoharjo, Jawa Tengah 57557

email: tahtaliterasimedia@gmail.com

website: <http://store.tahtamedia.co.id/>

Anggota IKAPI (216/JTE/2021)

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat, karunia, dan penyertaan-Nya buku yang berjudul *Pengantar Administrasi Publik* ini dapat diselesaikan dengan baik. Penyusunan buku ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan akan bahan bacaan yang dapat memberikan pemahaman dasar mengenai konsep, teori, serta perkembangan administrasi publik sebagai salah satu disiplin ilmu yang memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Administrasi publik merupakan bidang ilmu yang terus mengalami perkembangan seiring dengan dinamika kehidupan masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan, serta perubahan dalam sistem pemerintahan. Dalam konteks negara modern, administrasi publik tidak hanya dipahami sebagai kegiatan pengelolaan organisasi pemerintahan semata, tetapi juga sebagai proses yang berkaitan dengan perumusan kebijakan publik, pelaksanaan program-program pemerintah, serta penyediaan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat. Oleh karena itu, administrasi publik memiliki peran strategis dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang menekankan prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, serta partisipasi masyarakat.

Buku ini disusun dengan tujuan untuk memberikan pengantar dan pemahaman dasar mengenai administrasi publik bagi para pembaca, khususnya mahasiswa yang mempelajari ilmu administrasi negara atau administrasi publik. Selain itu, buku ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi para praktisi pemerintahan, aparatur negara, maupun masyarakat umum yang memiliki minat terhadap kajian administrasi publik. Dalam buku ini dibahas berbagai pokok

bahasan penting yang berkaitan dengan administrasi publik, antara lain konsep dasar administrasi publik, ruang lingkup dan perkembangan administrasi publik, pergeseran paradigma dalam ilmu administrasi publik, fungsi-fungsi administrasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pembahasan mengenai etika dan nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi dalam praktik administrasi publik.

Pembahasan mengenai etika administrasi publik dalam buku ini menjadi salah satu bagian penting, mengingat dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan seringkali muncul berbagai persoalan yang berkaitan dengan moralitas, integritas, serta tanggung jawab aparatur negara dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, pemahaman mengenai etika birokrasi, etika pelayanan publik, serta integritas aparatur negara menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih, profesional, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Penulis menyadari bahwa penyusunan buku ini masih memiliki berbagai keterbatasan, baik dari segi kedalaman pembahasan maupun kelengkapan materi yang disajikan. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan penulis dalam menguraikan seluruh aspek administrasi publik yang sangat luas dan kompleks. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat konstruktif dari para pembaca sangat diharapkan guna penyempurnaan buku ini di masa yang akan datang.

Akhir kata, penulis berharap semoga buku *Pengantar Administrasi Publik* ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang administrasi publik, serta dapat menjadi salah satu referensi yang berguna bagi mahasiswa, akademisi, dan praktisi pemerintahan dalam memahami konsep dan praktik administrasi publik secara lebih komprehensif.

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK	1
A. Administrasi Publik Sebagai <i>Science</i> (Ilmu Pengetahuan)	1
B. Administrasi Publik dan Bisnis	3
C. Konsep Publik dalam Administrasi Publik.....	5
D. Urgensi Administrasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.....	7
BAB II LANDASAN KONSEPTUAL DAN RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PUBLIK.....	10
A. Pengertian Administrasi Publik	10
B. Administrasi Publik/Negara	13
C. Ruang Lingkup Administrasi Publik/Negara.....	18
D. Manajemen Publik	21
E. Organisasi	29
F. Kepemimpinan.....	35
G. Pengambilan Keputusan.....	49
BAB III SEJARAH PERKEMBANGAN DAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK.....	55
A. Sejarah Perkembangan Administrasi Publik	55
B. Paradigma Baru Administrasi Publik.....	61
C. Pergeseran Paradigma Ilmu Administrasi Negara	63
D. Perbandingan Tiga Perspektif dalam Administrasi Publik	68
BAB IV FUNGSI DAN PRINSIP ADMINISTRASI PUBLIK	74
A. Fungsi Administrasi Publik.....	74
B. Prinsip-Prinsip Administrasi Publik.....	78
C. Evaluasi dalam Perspektif Administrasi Publik.....	83

BAB V ETIKA DAN ASAS-ASAS ETIKA DALAM ADMINISTRASI PUBLIK	87
A. Konsepsi Etika dalam Administrasi Publik	87
B. Pentingnya Etika dalam Administrasi Publik	90
C. Asas-Asas Etika Administrasi Publik	91
D. Etika Birokrasi	93
E. Etika Pelayanan Publik	96
F. Integritas Aparatur Negara	100
DAFTAR PUSTAKA	104
TENTANG PENULIS.....	108

BAB I

KONSEP DASAR

ADMINISTRASI PUBLIK

A. ADMINISTRASI PUBLIK SEBAGAI SCIENCE (ILMU PENGETAHUAN)

Perkembangan administrasi publik sebagai ilmu pengetahuan tidak terlepas dari kontribusi para ilmuwan yang berusaha menjelaskan bagaimana pemerintahan dapat diselenggarakan secara efektif dan efisien. Salah satu tokoh penting dalam perkembangan administrasi publik adalah Woodrow Wilson, yang melalui tulisannya *The Study of Administration* pada tahun 1887 dianggap sebagai pelopor lahirnya studi administrasi publik sebagai disiplin ilmiah. Wilson menegaskan bahwa administrasi publik perlu dipelajari secara ilmiah agar pemerintahan dapat dijalankan secara lebih profesional dan efisien (Wilson, 1887).

Sebagai suatu ilmu pengetahuan, administrasi publik memiliki objek kajian yang jelas, yaitu kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan berbagai kepentingan publik. Kajian tersebut mencakup berbagai aspek seperti organisasi pemerintahan, manajemen publik, kepemimpinan, proses pengambilan keputusan, serta pelaksanaan kebijakan publik.

Selain memiliki objek kajian, administrasi publik juga menggunakan pendekatan ilmiah yang sistematis dalam mempelajari berbagai fenomena pemerintahan. Para ilmuwan administrasi publik

menggunakan berbagai metode penelitian, baik metode kualitatif maupun kuantitatif, untuk memahami bagaimana organisasi publik bekerja serta bagaimana kebijakan publik dirumuskan dan dilaksanakan secara efektif (Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2015).

Perkembangan administrasi publik sebagai ilmu juga dipengaruhi oleh pemikiran Max Weber mengenai birokrasi. Weber menjelaskan bahwa birokrasi merupakan bentuk organisasi yang rasional dan efisien yang didasarkan pada pembagian kerja yang jelas, sistem hierarki, aturan yang formal, serta profesionalisme aparatur pemerintah. Konsep birokrasi rasional ini menjadi salah satu dasar penting dalam pengembangan administrasi publik modern (Weber, 1947).

Selain itu, Luther Gulick juga memberikan kontribusi penting dalam pengembangan ilmu administrasi melalui konsep POSDCORB, yaitu singkatan dari Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting. Konsep ini menjelaskan fungsi-fungsi utama dalam kegiatan administrasi yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam pengelolaan organisasi pemerintahan (Gulick & Urwick, 1937).

Dengan adanya objek kajian yang jelas, pendekatan ilmiah yang sistematis, serta berbagai teori yang dikembangkan oleh para ahli, administrasi publik dapat dikategorikan sebagai suatu ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri. Ilmu ini mempelajari bagaimana proses kerja sama manusia dalam organisasi pemerintahan dapat dikelola secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kesejahteraan masyarakat.

Dalam masyarakat modern yang semakin kompleks, peranan administrasi publik menjadi semakin penting. Kemampuan pemerintah dalam mengelola organisasi publik, merumuskan kebijakan, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat

menentukan keberhasilan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, administrasi publik tidak hanya dipahami sebagai praktik penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai disiplin ilmu yang memberikan landasan teoritis dan metodologis bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

B. ADMINISTRASI PUBLIK DAN BISNIS

Dalam kajian ilmu administrasi dikenal dua bidang utama, yaitu administrasi publik (*public administration*) dan administrasi bisnis (*business administration*). Kedua bidang tersebut memiliki persamaan dalam hal penggunaan prinsip-prinsip manajemen dan organisasi, namun berbeda dalam hal tujuan, orientasi kegiatan, serta lingkungan operasionalnya.

Administrasi publik berkaitan dengan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan kepentingan masyarakat luas. Kegiatan administrasi publik umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat serta melaksanakan kebijakan publik. Oleh karena itu, orientasi utama administrasi publik adalah pelayanan kepada masyarakat (*public service*) dan pencapaian kesejahteraan umum (Denhardt & Denhardt, 2015).

Sebaliknya, administrasi bisnis berkaitan dengan pengelolaan organisasi usaha yang bergerak dalam bidang produksi maupun jasa. Kegiatan administrasi bisnis biasanya dilakukan oleh perusahaan swasta yang berorientasi pada kegiatan ekonomi dan bertujuan memperoleh keuntungan. Dengan demikian, administrasi bisnis pada umumnya memiliki orientasi profit (keuntungan) sebagai salah satu tujuan utama organisasi (Robbins & Coulter, 2016).

Meskipun memiliki perbedaan dalam orientasi dan tujuan, administrasi publik dan administrasi bisnis memiliki sejumlah kesamaan. Keduanya sama-sama mempelajari proses kerja sama manusia dalam organisasi, termasuk kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien (Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2015).

Dalam perkembangan administrasi modern, hubungan antara sektor publik dan sektor bisnis semakin erat. Hal ini terlihat dari munculnya berbagai bentuk kerja sama antara pemerintah dan sektor swasta dalam penyelenggaraan pelayanan publik maupun pembangunan ekonomi. Bentuk kerja sama tersebut sering disebut sebagai kemitraan antara sektor publik dan sektor privat (public-private partnership).

Salah satu contoh bentuk organisasi yang memadukan karakteristik administrasi publik dan administrasi bisnis adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Organisasi-organisasi tersebut berada dalam lingkup pemerintahan, namun dalam operasionalnya menjalankan kegiatan usaha yang juga memperhatikan prinsip efisiensi dan produktivitas sebagaimana organisasi bisnis. Meskipun demikian, tujuan akhirnya tetap diarahkan untuk memberikan manfaat bagi masyarakat dan mendukung pembangunan nasional.

Para ahli administrasi publik menekankan bahwa sektor publik dan sektor privat memiliki paradigma yang berbeda, namun keduanya tidak dapat dipisahkan secara mutlak. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan modern, kedua sektor tersebut sering kali saling berinteraksi, saling mempengaruhi, dan bahkan saling melengkapi satu sama lain dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Osborne, 2010).

Dengan demikian, hubungan antara administrasi publik dan administrasi bisnis sebaiknya tidak dipandang sebagai dua bidang yang saling bertentangan, melainkan sebagai dua sistem administrasi yang memiliki karakteristik berbeda tetapi dapat bekerja secara berdampingan. Kerja sama antara kedua sektor tersebut menjadi salah satu faktor penting dalam meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan serta mendorong pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

C. KONSEP PUBLIK DALAM ADMINISTRASI PUBLIK

Istilah publik (*public*) merupakan salah satu konsep penting dalam kajian administrasi publik. Secara umum, kata publik merujuk pada masyarakat atau sekelompok orang yang memiliki kepentingan bersama terhadap suatu hal tertentu. Dalam kehidupan sosial, istilah ini sering digunakan dalam berbagai konteks seperti pendapat publik (*public opinion*), kepentingan publik (*public interest*), dan pelayanan publik (*public service*).

Dalam perspektif administrasi publik, istilah publik berkaitan erat dengan berbagai aktivitas yang menyangkut kepentingan masyarakat secara luas. Oleh karena itu, berbagai lembaga pemerintahan dan organisasi publik dibentuk untuk mengelola kepentingan tersebut melalui penyediaan pelayanan kepada masyarakat serta pelaksanaan kebijakan publik (Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2015).

Konsep publik sering dipasangkan dengan istilah privat. Dalam pengertian umum, publik merujuk pada hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat secara luas dan biasanya berada dalam lingkup pemerintahan, sedangkan privat berkaitan dengan aktivitas individu atau organisasi yang berada di luar lingkup

pemerintah, seperti perusahaan swasta atau kegiatan usaha (Denhardt & Denhardt, 2015).

Secara etimologis, istilah publik berasal dari bahasa Latin *publicus*, yang berarti sesuatu yang berkaitan dengan masyarakat atau komunitas secara keseluruhan. Dalam pengertian ini, publik tidak hanya menunjuk pada sekumpulan individu, tetapi juga pada suatu sistem sosial yang terorganisasi yang memiliki kepentingan bersama (Sutherland, 1978).

Waldo menjelaskan bahwa publik mencakup berbagai lembaga dan kegiatan yang berkaitan dengan kehidupan suatu kelompok masyarakat sebagai suatu kesatuan sosial. Setiap kelompok masyarakat memiliki identitas, nilai, norma, serta cara tersendiri dalam mengatur kehidupan bersama dan menyelesaikan berbagai persoalan sosial yang dihadapi (Waldo, 1984).

Dalam perspektif ilmu sosial seperti sosiologi, antropologi, dan psikologi massa, publik dipahami sebagai suatu komunitas atau kelompok masyarakat yang terorganisasi yang memiliki perhatian, kepentingan, serta tujuan yang relatif sama terhadap suatu objek atau permasalahan tertentu. Komunitas tersebut biasanya memiliki identitas sosial, budaya, nilai, serta norma yang menjadi pedoman dalam kehidupan bersama.

Dengan demikian, dalam konteks administrasi publik, konsep publik merujuk pada sekelompok masyarakat yang memiliki kepentingan bersama dan menjadi sasaran utama dari kebijakan pemerintah serta pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik. Oleh karena itu, administrasi publik pada dasarnya merupakan proses pengelolaan berbagai urusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat secara luas.

Pemahaman terhadap konsep publik menjadi sangat penting dalam studi administrasi publik karena seluruh kegiatan

pemerintahan pada akhirnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Dengan kata lain, keberadaan administrasi publik tidak dapat dipisahkan dari upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif, efisien, dan berorientasi pada kepentingan umum.

D. URGENSI ADMINISTRASI PUBLIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

Administrasi publik memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat modern, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Melalui administrasi publik, berbagai kebijakan pemerintah dapat dilaksanakan secara teratur, sistematis, dan terarah sehingga tujuan negara dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Pentingnya administrasi publik dapat dilihat dari berbagai pandangan para ahli yang menekankan bahwa keberhasilan suatu negara sangat dipengaruhi oleh kemampuan dalam mengelola sistem administrasi pemerintahan. Tanpa adanya sistem administrasi yang baik, berbagai kebijakan dan program pemerintah tidak akan dapat dilaksanakan secara optimal.

Charles A. Beard menyatakan bahwa tidak ada aspek yang lebih penting bagi kehidupan masyarakat modern selain administrasi. Menurutny, keberlangsungan pemerintahan yang beradab bahkan kelangsungan peradaban manusia sangat bergantung pada kemampuan dalam mengembangkan sistem administrasi yang mampu menyelesaikan berbagai permasalahan masyarakat modern (Siagian, 1992).

Pandangan yang hampir serupa dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo yang menyatakan bahwa keberhasilan seseorang atau suatu organisasi tidak dapat dicapai hanya melalui usaha individu semata. Keberhasilan tersebut memerlukan kemampuan untuk bekerja sama dengan orang lain melalui organisasi, manajemen, dan tata usaha yang baik. Ketiga unsur tersebut merupakan bagian penting dari ilmu administrasi (Atmosudirdjo, 1975).

Selanjutnya, S. P. Siagian menyatakan bahwa era modern dapat disebut sebagai “abad administrasi”, karena hampir seluruh keputusan yang diambil dalam berbagai bidang kehidupan—baik politik, ekonomi, sosial, maupun budaya—hanya akan memiliki arti apabila keputusan tersebut dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien melalui sistem administrasi yang baik (Siagian, 1992).

Berdasarkan berbagai pandangan tersebut dapat dipahami bahwa administrasi publik memiliki peranan yang sangat penting dalam setiap bentuk kerja sama manusia. Baik dalam organisasi yang sederhana maupun dalam kegiatan yang berskala besar dan kompleks seperti pembangunan nasional, keberhasilan suatu kegiatan sangat bergantung pada kemampuan dalam mengelola administrasi secara efektif dan efisien.

Dengan demikian, administrasi publik berfungsi sebagai sarana penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan kebijakan publik, serta penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Melalui sistem administrasi publik yang baik, pemerintah dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, administrasi publik juga memiliki peranan penting dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam konteks ini, administrasi publik menjadi instrumen utama yang memungkinkan pemerintah menjalankan prinsip-prinsip

transparansi, akuntabilitas, efektivitas, serta partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Melalui sistem administrasi yang baik, pemerintah dapat mengelola sumber daya publik secara bertanggung jawab serta memastikan bahwa setiap kebijakan dan program pembangunan benar-benar memberikan manfaat bagi masyarakat.

Di samping itu, administrasi publik juga berfungsi sebagai sarana untuk mengoordinasikan berbagai kegiatan pembangunan yang melibatkan banyak lembaga dan sektor. Dalam masyarakat modern yang kompleks, pelaksanaan program pembangunan sering melibatkan berbagai institusi pemerintah, organisasi masyarakat, serta sektor swasta. Oleh karena itu, diperlukan suatu sistem administrasi yang mampu mengintegrasikan berbagai kepentingan tersebut agar tujuan pembangunan dapat tercapai secara efektif dan berkelanjutan (Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2015).

Lebih jauh lagi, administrasi publik berperan penting dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik memiliki tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara adil, merata, dan berkualitas. Melalui penerapan prinsip-prinsip administrasi yang baik, seperti efisiensi, profesionalisme, dan responsivitas, diharapkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat semakin meningkat sehingga mampu mendukung terciptanya kesejahteraan sosial secara menyeluruh (Denhardt & Denhardt, 2015).

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL DAN RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PUBLIK

A. PENGERTIAN ADMINISTRASI PUBLIK

Secara etimologis, kata administrasi berasal dari bahasa Inggris *administration*. Kata tersebut merupakan bentuk turunan dari kata kerja *to administer*, yang berarti mengelola, mengarahkan, mengatur, atau melayani. Dalam Webster's New World Dictionary dijelaskan bahwa kata *administer* berasal dari gabungan kata *ad* yang berarti "kepada" dan *ministrare* yang berarti "melayani" atau "membantu". Dengan demikian, secara etimologis administrasi dapat dimaknai sebagai suatu kegiatan yang berkaitan dengan usaha untuk melayani, membantu, mengarahkan, dan mengatur berbagai aktivitas guna mencapai tujuan tertentu.

Dalam perkembangan ilmu administrasi, administrasi dipahami sebagai suatu disiplin ilmu yang mempelajari proses kerja sama antara manusia dalam suatu organisasi dengan memanfaatkan berbagai sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Dalam praktiknya, kegiatan administrasi meliputi berbagai proses seperti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan tenaga kerja (*staffing*), pengarahan (*directing*), dan pengawasan (*controlling*). Kegiatan-kegiatan tersebut dilakukan secara sistematis dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah

ditetapkan.

Administrasi dapat dipahami dari dua sudut pandang utama, yaitu administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Pemahaman ini penting karena dalam kehidupan sehari-hari istilah administrasi sering digunakan dengan makna yang berbeda-beda.

Dalam arti sempit, administrasi sering diidentikkan dengan kegiatan tata usaha atau pekerjaan perkantoran. Pengertian ini berasal dari istilah bahasa Belanda *administratie* yang merujuk pada kegiatan pencatatan, pengarsipan, surat-menyurat, pembukuan sederhana, pengetikan, serta berbagai kegiatan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan dokumen dan informasi dalam suatu organisasi. Dalam bahasa Inggris kegiatan tersebut dikenal dengan istilah *clerical work*.

Soewarno Handyaningrat (1985) menjelaskan bahwa administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan yang berkaitan dengan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, penyusunan agenda, serta berbagai kegiatan teknis ketatausahaan lainnya yang umumnya dilakukan dalam lingkungan perkantoran. Kegiatan ini bertujuan untuk menyediakan data dan informasi yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan organisasi.

Prajudi Atmosudirdjo (1975) juga membedakan administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Menurutny, administrasi dalam arti sempit berkaitan dengan kegiatan pengumpulan, pencatatan, serta pengolahan data atau informasi secara sistematis sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai keadaan suatu organisasi beserta hubungan antarunsurnya.

Pengertian administrasi sebagai tata usaha ini cukup lama berkembang dalam masyarakat Indonesia. Hal tersebut merupakan pengaruh dari penggunaan istilah Belanda *administratie* pada masa kolonial yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi “administrasi”. Akibatnya, dalam pemahaman sehari-hari

DAFTAR PUSTAKA

- Allen, L. A. (1958). *Management and organization*. New York: McGraw-Hill.
- Atmosudirdjo, P. (1975). *Office management*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Atmosudirdjo, P. (1993). *Beberapa pandangan umum tentang pengambilan keputusan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Avolio, B. J., & Gardner, W. L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The Leadership Quarterly*, 16(3), 315–338.
- Bakke, E. W. (1959). The fusion process. *Administrative Science Quarterly*, 4(2), 126–140.
- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
- Bass, B. M., & Bass, R. (2008). *The Bass handbook of leadership*. New York: Free Press.
- Caiden, G. E. (1982). *Public administration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Covey, S. R. (1992). *Principle-centered leadership*. New York: Simon & Schuster.
- Daft, R. L. (2014). *Management*. Boston: Cengage Learning.
- Day, D. V., Fleenor, J., Atwater, L., Sturm, R., & McKee, R. (2014). Advances in leader development: A review of 25 years of research and theory. *The Leadership Quarterly*, 25(1), 63–82.
- Dean, J. W., & Sharfman, M. P. (1996). Does decision process matter? A study of strategic decision-making effectiveness. *Academy of Management Journal*, 39(2), 368–392.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering*. New York: Routledge.
- Dimock, M. E., & Dimock, G. O. (1992). *Public administration*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Donovan, F., & Jackson, M. (1991). *Managing human service organizations*. New York: Prentice Hall.

- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Fayol, H. (1916). *General and industrial management*. London: Pitman.
- French, J. R. P., & Raven, B. (1959). The bases of social power. In D. Cartwright (Ed.), *Studies in social power*. Ann Arbor: University of Michigan.
- Gie, T. L. (2007). *Administrasi perkantoran modern*. Yogyakarta: Liberty.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration*. New York: Macmillan.
- Greenleaf, R. (1977). *Servant leadership*. New York: Paulist Press.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Handyaningrat, S. (1985). *Pengantar studi ilmu administrasi dan manajemen*. Jakarta: Gunung Agung.
- Henry, N. (1975). Paradigms of public administration. *Public Administration Review*, 35(4), 378–386.
- House, R. J. (1977). A 1976 theory of charismatic leadership. *Leadership Quarterly*.
- Jacobs, T. O., & Jaques, E. (1990). Military executive leadership. *Leadership Quarterly*, 1(4), 281–295.
- Judge, T. A., & Piccolo, R. F. (2004). Transformational leadership: A meta-analytic test. *Journal of Applied Psychology*, 89(5), 755–768.
- Katz, R. L. (1955). Skills of an effective administrator. *Harvard Business Review*.
- Keban, Y. T. (2008). *Enam dimensi strategis administrasi publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Koontz, H., & O'Donnell, C. (1976). *Principles of management*. New York: McGraw-Hill.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lewin, K., Lippitt, R., & White, R. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, 10(2), 271–299.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.

- Litchfield, E. H. (1956). *Notes on a general theory of administration*. Cambridge: Harvard University Press.
- March, J. G., & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., & Théorêt, A. (1976). The structure of unstructured decision processes. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), 246–275.
- Northouse, P. G. (2019). *Leadership: Theory and practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Overman, E. S. (1984). *Public management research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pemerintah Indonesia. (2009). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Pemerintah Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Pemerintah Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Pfiffner, J. M., & Presthus, R. V. (1967). *Public administration*. New York: Ronald Press.
- Pfiffner, J. M., & Sherwood, F. P. (1960). *Administrative organization*. New York: Prentice Hall.
- Robbins, S. P., & Coulter, M. (2016). *Management*. New York: Pearson.
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2017). *Organizational behavior*. New York: Pearson.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. (2015). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.

- Scott, W. R., & Davis, G. F. (2007). *Organizations and organizing: Rational, natural and open systems perspectives*. New Jersey: Prentice Hall.
- Shafritz, J. M., & Russell, E. W. (2005). *Introducing public administration*. New York: Pearson.
- Siagian, S. P. (1992). *Filsafat administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.
- Siagian, S. P. (2003). *Sistem informasi manajemen untuk organisasi bisnis*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior*. New York: Macmillan.
- Simon, H. A. (1977). *The new science of management decision*. New Jersey: Prentice Hall.
- Stoner, J. A. F., Freeman, R. E., & Gilbert, D. R. (1995). *Management*. New Jersey: Prentice Hall.
- Sutherland, J. (1978). *Management handbook for public administrators*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Thoha, M. (2012). *Perilaku organisasi*. Jakarta: RajaGrafindo.
- Van Wart, M. (2013). Administrative leadership theory. *Public Administration Review*, 73(3), 521–532.
- Waldo, D. (1984). *The administrative state*. New York: Holmes & Meier.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- White, L. D. (1955). *Introduction to the study of public administration*. New York: Macmillan.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- Wright, B. E., & Pandey, S. K. (2010). Transformational leadership in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 75–89.
- Yukl, G. (2013). *Leadership in organizations*. Boston: Pearson.

TENTANG PENULIS



Ressay Mewengkang, S.A.P., M.A.P. Lulus S1 Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum di Universitas Negeri Manado tahun 2008, Kemudian melanjutkan Studi S2 Administrasi Negara di Program Pascasarjana Universitas Negeri Manado dan lulus tahun 2015. Saat ini Penulis aktif sebagai dosen di Universitas Negeri

Manado Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Buku ini merupakan buku ketiga penulis, buku lainnya berjudul *Tatakelola Birokrasi dan Governansi Publik, Etika Administrasi Publik*.



Djoly Vekky Warokka, S.Pd., M.A.P. Lulus S1 Jurusan PPKn Fakultas Pendidikan dan Ilmu Pengetahuan Sosial di IKIP Manado tahun 1998, kemudian melanjutkan studi S2 Administrasi Negara di Universitas Negeri Manado dan lulus tahun 2023. Penulis merupakan Pegawai Negeri Sipil dan pernah menjabat sebagai Kepala

Bagian Tata Usaha di Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam Unima Tahun 2016 – 2017 dan Kepala Bagian Tata Usaha di Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Unima Tahun 2018 – 2024. Sejak tahun 2025, menjadi dosen tetap di Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Manado.

PENGANTAR ADMINISTRASI PUBLIK

Administrasi publik merupakan bidang ilmu yang terus mengalami perkembangan seiring dengan dinamika kehidupan masyarakat, perkembangan ilmu pengetahuan, serta perubahan dalam sistem pemerintahan. Dalam konteks negara modern, administrasi publik tidak hanya dipahami sebagai kegiatan pengelolaan organisasi pemerintahan semata, tetapi juga sebagai proses yang berkaitan dengan perumusan kebijakan publik, pelaksanaan program-program pemerintah, serta penyediaan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakat. Oleh karena itu, administrasi publik memiliki peran strategis dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang menekankan prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, serta partisipasi masyarakat.

Buku ini disusun dengan tujuan untuk memberikan pengantar dan pemahaman dasar mengenai administrasi publik bagi para pembaca, khususnya mahasiswa yang mempelajari ilmu administrasi negara atau administrasi publik. Selain itu, buku ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi para praktisi pemerintahan, aparatur negara, maupun masyarakat umum yang memiliki minat terhadap kajian administrasi publik. Dalam buku ini dibahas berbagai pokok bahasan penting yang berkaitan dengan administrasi publik, antara lain konsep dasar administrasi publik, ruang lingkup dan perkembangan administrasi publik, pergeseran paradigma dalam ilmu administrasi publik, fungsi-fungsi administrasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta pembahasan mengenai etika dan nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi dalam praktik administrasi publik.

Pembahasan mengenai etika administrasi publik dalam buku ini menjadi salah satu bagian penting, mengingat dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan seringkali muncul berbagai persoalan yang berkaitan dengan moralitas, integritas, serta tanggung jawab aparatur negara dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, pemahaman mengenai etika birokrasi, etika pelayanan publik, serta integritas aparatur negara menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih, profesional, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.



IKAPI
IKATAN PENERBIT INDONESIA

CV. Tahta Media Group
Surakarta, Jawa Tengah
Web : www.tahtamedia.com
Ig : [tahtamedia](https://www.instagram.com/tahtamedia)
Telp/WA : +62 896-5427-3996

