

B-9

9



**EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS
DALAM MANEJEMEN PENDIDIKAN**

Disajikan Pada Seminar Nasional ISMAPI
Sulawesi Selatan Di Makassar
Tgl. 19 Juni 2004

Oleh:

Drs. Sudiyono, M.Si.

Pelaksana:

**PENGURUS DAERAH
IKATAN SARJANA MANAJEMEN
PENDIDIKAN INDONESIA (ISMAPI)
PROPINSI SULAWESI SELATAN**

*Aston Hotel Makassar
19 Juni 2004*



A. Pendahuluan

Efficiency, economy and effectiveness, must be the watchwords of the service if public confidence is to be attained and maintained

(Fisrt Report of the Public Service Commissioner, 1908)

Di dalam wacana tentang efektivitas, ekonomi dan efisiensi terdapat faktor khusus, (three notable factors) di dalam menelaah konsep-konsep tersebut dalam pelayanan publik. *Pertama*, di dalam ukuran dan melayani sektor publik pada periode paska perang dunia kedua telah menggambarkan peningkatan dalam jumlah, ukuran, dan biaya pada program-program pemerintah khususnya di dalam area kesehatan, keteragakerjaan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pertahanan. *Kedua*, era dimdna sejak tahun 1970-an sebagai akibat pengalaman dalam kesulitan ekonomi, tekanan politik dan ekonomi, telah mengajarkan pada pemerintah untuk memperhitungkan kembali/memotong kembali (to cut back), pengeluaran-pengeluaran akibat politik praktis tersebut. Di dalam dekade ini telah dipikirkan bagaimana membuat prioritas di dalam membiayai administratif, mengu-rangi pengeluaran, tetapi pada aspek yang mempunyai konsekuensi politik yang paling kecil. Contoh di Australia dengan memotong (menghapus level-level staff dan dana-dana yang tersedia, dialihkan pada program pelayanan publik oleh pemerintah (adminsitrative goverment programm). *Ketiga*, pada jumlah dan biaya dari program pemerintah yang dapat ditingkatkan dan implikasinya terhadap sektor ekonomi semakin besar serta parlemen yang telah nampak besar kepentingannya pada program-program tersebut.

Faktor-faktor itu telah mempengaruhi sangat besar tekanan pada pelayanan publik untuk lebih efektif dan transparan (Publicly) di dalam penggunaan sumber daya yang ada. Kesadaran itu telah dan cenderung menggejala pad dekade teakhir ini yang menunjukkan pemerintah pada pilihan-pilihan yang disediakan oleh negara atau pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada setiap warganya bahkan didalam pembukaan UUD 45 telah dengan tegas memberi amanat bahwa negara Indonesia



mempunyai fungsi dan tugasnya yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Persoalan yang muncul adalah bagaimanakah esensi dan efektivitas dalam konteks pelayanan publik atau dalam memajukan kesejahteraan umum. Apakah sama efisiensi dan efektivitas publik dengan non publik atau efisiensi ekonomis. Jawaban pertanyaan tersebut sangat tidak mudah karena sangat terikat oleh perkembangan peradaban manusia, budaya suatu bangsa (negara), perkembangan administrasi negara dan yang tak kalah pentingnya adalah bahwa setiap manusia berbeda dalam melihat makna efisiensi dan efektivitas apalagi dalam konteks pelayanan publik yang disamping mengandung makna ekonomis juga berkaitan dengan makna sosial politis. Berikut ini dipaparkan konsep efisiensi dan efektivitas dalam konteks perkembangan administrasi negara dalam rangka mencermati atau upaya memberikan makna efisiensi dan efektivitas pelayanan publik.

B. Konsep Efektivitas dan Efisiensi pada sektor Publik dan Privat

Wiltshire (1975), telah mengakui bahwa hubungan konsep efektifitas dan efisiensi (juga ekonomis) selalu tidak jelas. Mungkin secara singkat (simple) dapat dikatakan bahwa efektifitas adalah "bekerja dengan (cara) yang benar" (doing the right thing), sedang efisien dapat diartikan "mengerjakan sesuatu dengan benar (doing thing right). Dan lebih khusus lagi bahwa suatu p[rogram dikatakan efektif apabila di dala pelaksanaan mampu mencapai tujuan (tanpa memperhitungkan biaya dan waktu) di pihak lain efisiensi lebih menunjuk kepada biaya setiap unit output dari program yang paling sedikit.

Organisasi privat dan publik merupakan dua tipe organisasi yang berbeda dalam keluaran (performance) dimana tugas utama organisasi publik adalah "service

making” sedang organisasi privat (non public) adalah “profit making”. Dalam keadaan bagaimanapun organisasi publik harus tetap memberikan pelayanan yang baik kepada publik. Ia memiliki peramnan dan kewajiban yang khusus yaitu peran dan kewajiban publik yang selalu peka dan berorientasi kepada public interest.

Stahl membedakan antara administrasi dan privat sebagai berikut:

- a. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik lebih bersifat urgen /mendesak daripada yang dilakukan oleh swasta .
- b. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli.
- c. Kegiatan administrasi publik terkait dengan administrasi formal.
- d. Perbuatan administrasi publik berada di dalam pengawasan masyarakat.
- e. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi publik tidak terikat oleh harga pasar .

Segala daya dan dana yang dimiliki oleh administrasi publik semata-mata ditujukan untuk melayani kepentingan masyarakat dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraannya. Masalah-masalah administrasi publik berorientasi pada kepentingan publik dan masalah publik atau public affairs. Sehingga pilihan yang dilaksanakan oleh administrasi publik (rumah sakit, universitas dan kantor pemerintahan lainnya) lebih melihat pada keluaran (output) yang biasanya berwujud innatura (pelayanan /jasa), yang banyak ragamnya dan sulit dikuantifikasikan dalam jumlah harga. Akhirnya untuk mengukur karya aparat pemerintah (kinerja) sering digunakan pendekatan yang membandingkan “realisasi dengan target” yang dapat dicapai dan bahkan kadang-kadang mengabaikan faktor-faktor input atau dengan kata lain lebih mendahulukan efektivitas daripada tingkat efisiensi.

C. Sejarah Pemikiran Efektivitas dan Efisiensi

Administrasi berasal dari bahasa Latin “ad dan ministrare” dalam konsep ini ada pihak yang dilayani dan melayani. Dalam konteks administrasi negara pada

awalnya yang dilayani adalah penguasa dan yang melayani adalah servant yang posisinya dibawah penguasa. Konsep ini secara tidak setara berubah menjadi relasi antara tujuan (ends) dengan cara (means) dalam rangka mencapai tujuan, sebagaimana diungkapkan oleh Tead dalam "The Art of Administration" (1951), bahwa administrasi berisi 3 (tiga) komponen, yaitu: tujuan, usaha secara bersama kelompok yang bertugas langsung mencapai tujuan (sebagai satuan pelaksana) dan kegiatan yang harus dilakukan oleh mereka yang bertugas mengatur, memimpin dan melancarkan kelompok yang melaksanakan kegiatan dalam mencapai tujuan bersama.

Tujuan bersama harus disepakati bersama, berdasarkan kerja sama. Dalam sistem demokrasi hal ini termanifestasi dalam bentuk/simbul dari, oleh dan untuk rakyat. Jadi menurut konsep ini jelaslah efisiensi dan efektivitas dalam upaya memenuhi tuntutan rakyat. Dengan kata lain efisiensi dan efektivitas dalam kaitan dengan pelayanan publik adalah memihak kepentingan rakyat, bukan dimensi penguasa atau dimensi ekonomis. Perjuangan kelompok masyarakat untuk dan mengatasnamakan tujuan bersama (kepentingan Publik) betapapun demokratisnya hanya ditentukan oleh kelompok pengambil keputusan, dan celaknya keputusan tersebut dianggap sebagai keputusan bersama. Oleh karena tidak orang yang sempurna, maka Ischak Adizes menyarankan digunakannya team manajemen. Dengan pendekatan ini diharapkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dapat dicapai.

1. Perkembangan Awal Konsep Efisiensi dan Efektivitas Pelayanan Publik

Pemikiran tentang efektivitas dan efisiensi pelayanan publik sudah jauh dilakukan oleh beberapa orang yang lebih pada praktek daripada sebagai suatu konsep.

- a. *Bangsa Sumeria*, telah mengembangkan suatu sistem administrasi pengawasan dalam mengelola kekayaan yang dipersembahkan rakyat kepada dewa melalui para pendeta.
- b. *Bangsa Babilon*, raja Hamurabi memiliki prinsip kepemimpinan bahwa pertanggungjawaban tidak dapat dilimpahkan kepada orang lain tetapi dapat

didelegasikan. Dalam pelayanan publik telah dilakukan tindakan: 1) menyediakan air bagi penduduk; 2) menjamin ketertiban; 3) mendirikan tempat-tempat peribadatan.

- c. *Bangsa Yahudi*, Nabi Musa mampu memimpin pemerintahan, merumuskan peraturan-peraturan dan menerapkannya serta mampu pula menerapkan teknik-teknik hubungan kemanusiaan, ia juga memimpin pengungsian orang Yahudi untuk menjadi budak.
- d. *Bangsa Cina*. Dalam hal ini Chow berhasil membuat kriteria dalam mengendalikan berbagai departemen yaitu: 1) peraturan tentang organisasi sehingga pemerintahan terbentuk; 2) fungsi pemerintahan negara; 3) hubungan antar departemen; 4) tatakerja sehingga pemerintahan negara dapat efisien; 5) formalitas pemerintahan negara; 6) pengawasan terhadap departemen; 7) hukuman sehingga pemerintahan dapat dikoreksi; 8) perhitungan-perhitungan sehingga pemerintahan dapat diperiksa.
- e. *Bangsa Yunani*. Bangsa ini telah menemukan prinsip keseragaman agar dapat memaksimalkan hasil kerja. Filsafatnya adalah bahwa output maksimum dapat dicapai melalui penerapan metode kerja yang seragam dengan jangka waktu yang telah ditetapkan. Juga telah ada sosialisasi pemilihan tenaga yang tepat untuk jabatan yang tepat, pemberian motivasi, penegakan disiplin dan bekerja. Semua prinsip tersebut harus dilaksanakan oleh pemimpin perusahaan maupun pemerintah apalagi bagi pelayan publik.
- f. *Bangsa India*. Kautilya telah menulis buku artha sastra sekitar tahun 321 SM yang berisi politik, sosial dan ekonomi terutama administrasi negara. Yang berisi kewajiban-kewajiban seorang raja, para menteri, anggota DPR, tata tertib sidang, penyusunan organisasi departemen, diplomat saat perang dan damai. Negara merupakan suatu lembaga penting guna meningkatkan derajat kemanusiaan. Jadi sebelum pandangan modern muncul efisiensi dan efektivitas

dalam pelayanan publik selalu dikaitkan dengan tugas negara dan peningkatan kualitas hidup manusia. Dengan demikian efisiensi dan efektivitas tidak terbatas pada konsep ekonomi.

2. Pemikiran Efisiensi dan Efektivitas pada tataran Ilmiah (Manajemen dan Organisasi Klasik)

- a. *F.W. Taylor* . Ia telah mengguncang dunia dengan penelitiannya tentang "Time and Motion Study", sehingga dunia demam efisiensi. Ia berhasil memperbaiki cara kerja pegawai, manajer, menentukan standar kerja bagi setiap orang, alat dan mesin, dan kemudian lahirlah manajemen ilmiah (The Scientific of Management), yang berpengaruh dalam dunia industri, tetapi juga dalam dunia politik dan pemerintahan. Prinsip dan cara kerjanya diterapkan pada lembaga pemerintahan, rumah sakit dan kantor-kantor. Pada tahun 1903 ia menulis "Shop Management" yang berisi: 1) manajemen yang sehat adalah membayar upah yang tinggi dan mencapai tingkat pembiayaan produksi satuan hasil yang rendah (efisien); 2) untuk mencapai tujuan tersebut harus menggunakan metode ilmiah; 3) penempatan pegawai secara ilmiah, tata ruang harus ilmiah; 4) pegawai harus dilatih secara ilmiah; 5) diciptakan suasana kerja sama yang penuh persahabatan, yang erat antara manajer dengan para pegawai guna menjamin diterapkannya prinsip-prinsip manajemen. Ide-ide Taylor tersebut jelas mengarah pada efisiensi dan efektivitas.
- b. *Fayol*. Ia mengemukakan bahwa agar lebih efektif administrasi harusnya disusun dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip sebagai berikut.
 1. Pemagian tugas
 2. Kewenangan dan tanggung jawab.
 3. Disiplin.
 4. Kesatuan komando.

5. Kesatuan Pengendalian.
6. Sub ordinasi kepentingan individu dan kepentingan umum.
7. Renumerasi.
8. Sentralisasi.
9. Rantai tingkatan.
10. Tata tertib, keteraturan.
11. Persamaan hak.
12. Stabilitas kedudukan personil.
13. Inisiatif.
14. Semangat persatuan.

Prinsip tersebut dapat diangkat oleh administrator atau pelayan publik sebagai filosofi. Hal ini penting agar tujuan administrasi negara dapat dicapai dengan cara yang benar dan efisien dan sekaligus memperhatikan martabat manusia. Administrator harus selalu bersemangat, cerdas, berani, pelopor, pelindung, pandai, bijaksana, jujur dan adil.

- c. *Sheldom*. Efisiensi dan efektivitas menurut Sheldom harus ada keseimbangan antara pendekatan ilmiah dengan tanggungjawab sosial. Ia mengatakan bahwa dalam industri dan organisasi apapun akan selalu tergantung pada unsur manusia. Bila kenyataan ini tidak disadari, maka tidak mungkinlah dapat diselenggarakan suatu industri modern secara efisien. Industri mempunyai tanggungjawab besar terhadap penyediaan keperluan masyarakat (pelayanan publik). Jadi dalam hal ini Sheldom memiliki filsafat bahwa administrator memiliki tanggung jawab sosial (tidak hanya mementingkan efisiensi).

3. Efisiensi dan Efektivitas menurut pandangan /aliran Neoklasik.

- a. *Elton Mayo*. Pandangan Taylor yang menekankan aspek teknis telah didobrak oleh Mayo. Ia mengatakan bahwa faktor-faktor logik sangat kurang penting

dibanding dengan faktor emosional dalam mendukung produktivitas yang efisien. Faktor manusiawi yang mempengaruhi perilaku manusia yang paling berat adalah faktor yang timbul dari partisipasi manusia didalam kelompok sosialnya. Selanjutnya dikatakan bahwa agar efektivitas dapat dicapai, maka pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang harus memenuhi tuntutan pribadi guna pemuasan tuntutan sosial.

- b. *Chester I. Barnard*. Taylor lebih menekankan pada penyempurnaan efisiensi pelaksanaan tugas individual. Sementara Fayol dan sheldon lebih menekankan kepada konsepsi totalitas administrasi, yang mengarahkan analisisnya pada segi operasional: prinsip, fungsi dan tanggungjawab administrasi. Sedang Bernard menekankan pada analisis perilaku manusia dalam interaksinya. Ia mengatakan pengambilan keputusan memiliki dua aspek yang saling berkaitan yaitu aspek logik dan aspen non logik. Aspek non logik misalnya pemahaman sejarah perusahaan, ideologi, perasaan, hal-hal yang dilakukan secara kebetulan. Yang logis sering gagal dalam mencapai efisiensi, bahkan yang logis ini justru mengganggu, misalnya perselisian antar pribadi.
- c. *Mary Parker Fallet*. Ia sebenarnya seorang ahli ilmu politik yang memiliki reputasi cukup tinggi, tetapi ia mendalami administrasi perusahaan. Ia berasumsi bahwa manusia mampu berkembang karena memiliki inteligensia dan imajinasi. Ia menggunakan pendekatan demokratis dan kemanusiaan. Menurutnya, masalah pokok administrasi adalah menyasikan dan mengkoordinasikan usaha-usaha kelompok untuk menciptakan usaha yang paling efisien dalam menyelesaikan tugas. Ia memandang kekuasaan, kepemimpinan dan otoritas sebagai konsep dinamis bukan beban bagi administrator. Jadi ia sebagai peletak dasar bagi konsep efisiensi dan efektivitas yang mempertimbangkan aspek kemanusiaan, yang kemudian dikembangkan oleh Herbert Simon.

- c. *Herbert Simon*. Ia menulis buku “ *Administrative Behavior*” yang berisi kaidah utama, bahwa pada kenyataannya perilaku administrasi tidak rasional sepenuhnya. Artinya perilaku administrasi sebagian rasional sebagian tidak begitu rasional itulah sebabnya ia membedakan manusia ekonomi dan manusia administrasi. Manusia ekonomi cenderung memaksimalkan keuntungan sempurna, yaitu mengharapkan rasional yang utuh, padahal dunia nyata tidak demikian. Manusia administrasi lebih realistis, menyadari keterbatasannya dalam hal ilmu, sumber dan masa depan tidak menentu. Sehingga tidak tertuju pada maksimalisasi keuntungan. Manusia puas jika organisasinya berjalan cukup lancar, tidak perlu sangat lancar dan lab ayang sangat besar. Jadi dalam hal ini efisiensi dan efektivitas menekankan pada aspek proses.
- d. *Peter Drucker*. Ia berpendapat bahwa secara etika akan salah sekali bila seseorang memanipulasi manusia atas dasar pengetahuannya tentang jiwa manusia, karena hal tersebut merunakan dosa. Selanjutnya dikatakan bahwa seseorang tidak dapat dibenarkan untuk menimbulkan kerusakan pada makhluk hidup. Oleh karena itu pelayanan publik yang efisien harus memperhatikan aspek kemanusiaan. Seorang administrator yang dapat melaksanakan tanggung-jawabnya dengan baik lebih disukai daripada seseorang yang mengetahui seluruh teori manajemen akan tetapi didalam kerja prakteknya tidak efektif. Menurutnya manajemen merupakan disiplin yang humanis, karena itu ia tidak mementingkan kuantitas. Ia menyadari keterbatasan teknik kuantitatif, sehingga ia berpegang pada pedoman dasar yang bersifat kualitatif. Sementara efisiensi dan efektivitas tidak hanya mengukur kuantitas tetapi juga kualitatif. Oleh karena itu manajemen/administrasi pada dasarnya berkaitan dengan motivasi manusia, pandangan dan nilai-nilai serta konflik dan kerja sama, semua itu sulit diukur atau bahkan tak dapat diukur secara kuantitas dan tak dapat dilihat, maka administrasi/manajemen merupakan disiplin manusiawi. Disiplin ini

memerlukan "Logic of quality" bukan "Logic of Quantity". Perilaku administrator dipengaruhi oleh nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat tempat administrasi bergerak, bukan hanya aspek ekonomi. Kebijakan0kebijakan dalam administrasi negara sebagai hasil analisis mengenai kepentingan umum "public interest", akan mencerminkan hasil pemilihan nilai-nilai yang kemudian membentuk suatu pola pelaksanaan yang bertalian dengan etika.

Peristiwa Watergate yang menyebabkan presiden Nixon tergusur dari tampuk pimpinan Amerika Serikat, sebagai peristiwa sejarah yang menempatkan etika administrasi negara dalam kedudukannya yang tinggi pada lingkup kepentingan umum. Peristiwa tersebut merupakan rangkaian berbagai tindakan ilegal dan tidak etis yang dilakukan oleh berbagai pejabat maupun pelaksanaan Komite pemilihan kembali Nixon dan pengikutnya. Menurut analisis politik di Amerika, Nixon lebih berusaha untuk mencapai tujuan pribadi daripada tujuan publik. Ini berarti pelayanan publik diabaikan. Efisiensi dan efektivitas harus mempertimbangkan aspek moralitas publik yaitu tindakan guna memenuhi kepentingan publik daripada kepentingan sendiri, keluarga atau suku. Imoralitas publik akan merupakan prinsip bertindak atas nama masyarakat yang lebih luas atau untuk kepentingan umum, baik dari segi substansinya maupun yang bersifat prosedural.

Perkembangan prinsip manajemen telah menciptakan efisiensi yang berpengaruh pada pendekatan administrasi negara sebagai proses, mulai proses penataan organisasi sampai pengambilan keputusan. Manajemen pelayanan publik di negara berkembang bertujuan bagaimana menciptakan kemakmuran rakyat melalui pembangunan.

- e. *Richard S. Takasaki*, membedakan efisiensi nilai dengan efisiensi teknis. Efisiensi teknis merupakan rasio input fisik dan output fisik. Menurut dia efisiensi teknis sedikit sekali dapat dituangkan dalam kegiatan pemerintah. Pelaksanaan tugas pemerintahan terutama menghasilkan pelayanan yang sukar diukur.

dihitung dan dijumlahkan. Oleh karena makna efisiensi yang dapat dipakai adalah perbandingan antara hasil yang dinilai dan usaha yang juga dilakukan penilaian. Sedangkan menurut The Liang Gie menyatakan bahwa karyawan yang efisien akan bersiul riang walaupun banyak pekerjaannya, karyawan yang tidak efisien akan megeluh susah walaupun sedikit tugasnya. Sehingga efisiensi publik menyangkut : 1) efisiensi kerja, yang terdiri dari efisiensi mekanisme kerja, prosedur kerja, dan metode kerja; 2) efisiensi pribadi, yaitu apabila sudah terjadi optimalisasi di dalam melaksanakan tugas, yang berkaitan dengan etos kerja, disiplin, tertib dan bersih.

Sejak ide tentang demokrasi berkembang, dan wawasan tentang negara kesejahteraan (welfare state) dicetuskan pada dekade tahun 40-an, lebih-lebih tatkala kesejahteraan itu sebagai hak setiap orang, sementara sumber-sumber semakin terbatas, dunia semakin tercemar dan jumlah penduduk meledak, terjadilah perubahan tujuan dan metodologi pembangunan. Sejak itulah konsep efisiensi dan efektivitas tidak semata-mata dilihat dari segi ekonomi, tetapi terkait dengan peningkatan kualitas hidup manusia, peningkatan dan pemerataan kesejahteraan seluruh masyarakat, serta pelestarian lingkungan hidup.

4. Efisiensi dan efektivitas menurut pandangan Manajemen Modern

Masa Manajemen modern berkembang melalui dua jalur yang berbeda. Jalur pertama merupakan pengembangan dari aliran Human Relation, yang kemudian dikenal sebagai perilaku organisasi dan yang kedua dibangun atas dasar manajemen ilmiah yang selanjutnya kemudian dikenal dengan aliran kuantitatif. Namun demikian juga berkembang aliran manajemen yang mengarah kepada pendekatan sistem dan yang paling akhir berkembang apa yang disebut sebagai pandangan kontingensi. Dimana masing-masing akan mempengaruhi pelaksanaan pelayanan

publik juga dalam menilai efisiensi dan efektivitas produk pelayanannya (Hani Handoko, 1997).

a. *Aliran Kuantitatif*

Aliran ini ditandai dengan berkembangnya tim-tim kerja operasi (Operation Research) dalam pemecahan masalah-masalah (pemerintahan), yang mana hal ini didasarkan pada sukses tim-tim riset evaluasi Inggris dalam perang dunia kedua. Dengan semakin berkembang dan kompleksnya kompetensi elektronik, transportasi dan komunikasi, teknik-teknik riset evaluasi menjadi semakin penting sebagai dasar rasional untuk pembuatan keputusan yang efektif dan efisien. prosedur riset operasi tersebut kemudian diformulasikan dan disebut sebagai Management-Science.

Jadi efisiensi dan efektivitas pelayanan publik harus didasarkan pada teknik-teknik manajemen science dalam banyak kegiatan seperti penganggaran, manajemen aliran kas, scheduling produksi, pengembangan strategi produk (pelayanan), perencanaan program pengembangan sumber daya manusia, penja-gaan tingkat persediaan yang optimal dan yang sejenisnya. Penggunaan teknik-teknik untuk pengamecahan masalah dan pengambilan keputusan telah terbukti banyak membantu manajer (administrator), dalam kegiatan-kegiatan perencanaan dan pengawasan. Sedangkan langkah-langkah pendekatan manajemen science dalam rangka mencapai output yang efektif dan efisien adalah :

1. Perumusan masalah
2. Penyusunan suatu model matematis,
3. Mendapatkan penyelesaian dari model,
4. Pengujian model dan hasil yang didapat dari model
5. Penetapan pengawasan dari model
6. Pelaksanaan hasil dalam kegiatan evaluasi

b. Pendekatan Sistem

Pendekatan sistem memandang organisasi sebagai suatu kesatuan, yang terdiri bagian-bagian yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi. Pendekatan ini memberikan kepada manajer cara memandang organisasi sebagai suatu keseluruhan dan sebagai lingkungan eksternal yang lebih luas.

Sebagai suatu pendekatan manajemen, "sistem" mencakup baik sistem-sistem umum maupun khusus dan analisis tertutup maupun terbuka. Pendekatan "sistem umum" pada manajemen dapat dikaitkan dengan konsep-konsep organisasi formal, etnis, filosofis, dan sosiopsikologis. Sedangkan manajemen spesifik meliputi bidang-bidang seperti: struktur organisasi, disain pekerjaan, akuntansi, sistem informasi serta mekanisme-mekanisme pengawasan dan perencanaan.

Dalam kaitan dengan konsep efisiensi dan efektifitas pada pendekatan modern, digunakan analisis baik sistem tertutup maupun sistem terbuka.

Sedangkan para teoritis klasik hanya memakai sudut pandang sistem tertutup, tidak merancang dan mengimplementasikan sistem terbuka. Pandangan sistem tertutup hanya memusatkan perhatian pada hubungan-hubungan dan konsistensi internal yang dicerminkan oleh prinsip kesatuan perintah, rantai kendali dan sejenisnya, yang sangat mengabaikan pengaruh faktor lingkungan. Sedangkan pendekatan sistem terbuka dalam mencapai efisiensi dan efektivitas sangat mempertimbangkan masukan dari lingkungan, tetapi secara fungsional tidak menghubungkannya dengan konsep-konsep dan teknik-teknik manajemen yang mengarahkan kepada pencapaian tujuan.

c. Pendekatan Kontingensi

Pada mulanya pendekatan kontingensi (Contingency approach) dikembangkan oleh para manajer, konsultan dan peneliti yang mencoba untuk menerapkan konsep-konsep dari aliran manajemen dalam kehidupan nyata. Mereka sering

menemukan dan menyadari bahwa metode-metode yang sangat efektif dalam suatu situasi tetapi tidak akan berjalan dengan baik dalam situasi-situasi lainnya.

Menurut pendekatan ini administrator/manajer adalah selalu mengidentifikasi teknik mana pada situasi tertentu, di bawah keadaan tertentu dan pada waktu tertentu akan membantuk pencapaian tujuan secara efektif dan efisien. Perbedaan-perbedaan situasi dan kondisi membutuhkan aplikasi teknik manajemen yang berbeda pula karena tidak ada teknik, prinsip dan konsep universal yang dapat diterapkan dalam semua kondisi.

Konsepsi kontingensi ini mengarahkan kepada para administrator untuk menyadari bahwa hasil kerja mereka mungkin dinilai efektif oleh seseorang atau kelompok tertentu, tetapi tidak dirasakan demikian oleh orang atau kelompok lain, sehingga diperlukan pelayanan yang proporsional kepada setiap orang atau kelompok tertentu (tidak sama rata sama rasa).

Pendekatan kontingensi secara sederhana dapat dipandang sebagai suatu hubungan fungsional "bila ... maka", (if ... then). "Bila " adalah variabel bebas (independent variables) dan "maka " adalah merupakan variabel tergantung (dependent variables). Perlu ditambahkan bahwa dalam pendekatan ini lingkungan merupakan variabel bebas, sedangkan berbagai konsep dan teknik manajemen yang mengarahkan organisasi untuk mencapai tujuan-tujuannya berfungsi sebagai variabel tergantung.

D. Kasus Rekrutmen di Australia

Manajemen pelayanan publik dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik faktor internal maupun eksternal. Faktor internal meliputi ideologi budaya dan perilaku, sejarah dimana manajemen publik berada. Sedangkan faktor luar yaitu yang datang dari luar baik dari barat, timur, selatan dan utara. Faktor ini berpengaruh terhadap gaya kepemimpinan, pengambilan keputusan, perencanaan,

pengendalian, keorganisasian, delegasi, wewenang, komunikasi, interaksi sosial, penyelesaian konflik, kerjasama kelompok, dan penerimaan pegawai. Dengan kata lain efektifitas dan efisiensi pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel tersebut.

Untuk memperoleh kondisi yang efisien dan efektif, maka harus dimulai sejak penyusunan staf yang jujur. Dalam hal ini penempatan semua jabatan terbuka bagi semua orang. Seleksi dilakukan berdasarkan etika pelayanan yang netral, setiap saat dan terus menerus. Hal ini disebabkan bahwa kualitas rekrutmen merupakan jantung kehidupan pelayanan publik. Oleh karena itu ada dua isu dalam rekrutmen, yaitu :

1. Bagaimana menarik calon yang tersedia
2. Bagaimana seleksi calon terbaik dari calon yang tersedia

Untuk mencapai efisiensi dan efektifitas, dalam penyusunan staff sebagai dasar pelayanan publik, maka prinsip merit memegang peranan penting. Sistem ini menghindarkan rekrutmen yang berdasarkan ras, suku, agama, politik dan nepotisme. Karena prinsip merit mengutamakan persamaan kesempatan kerja. Ciri-ciri prinsip merit adalah:

1. Rekrutmen terbuka untuk seluruh warga negara.
2. Seleksi berdasarkan efisiensi relatif
3. Adanya kompetisi terbuka berdasarkan nilai keadilan, kemampuan, pengetahuan, keterampilan dan kesempatan yang sama,
4. Pegawai diharapkan memelihara integritas dan sikap yang lebih tinggi
5. pegawai dilindungi hak-haknya

Dalam perkembangannya sistem tersebut terjadi pergeseran karena :

1. Penawaran dari sejumlah universitas di Australia
2. Perubahan dalam pengangkatan dalam tentang pelayan publik di Australia
3. Perubahan dalam pelayanan publik berdasarkan peraturan

4. Dewan Pelayanan Publik/Departemen lebih maju dalam kampanye rekrutmen.

Untuk mencapai efektifitas dan efisiensi pelayanan publik, Komisi Royal Australia memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Rekrutmen dilakukan lebih fleksibel, dengan menyarankan departemen melakukan monitoring terus menerus terhadap pelaksanaan rekrutmen.
2. Komisi membenarkan pada prinsip merit (Sistem merit). hal ini untuk menghindari cara-cara diskriminatif dan ketidakadilan
3. Komisi juga percaya dengan sistem merit kaum minoritas (kaum putri, migran, dan penduduk asli), secara edukatif dihargai.

Isu dasar penyusunan staff sebagai pelayanan publik yang efisien berdasarkan sistem merit adalah untuk menjamin bahwa para calon diberi informasi tentang kesempatan yang sama bagi tenaga kerja yang relevan. Kemudian Komisi juga menentukan batasan yang layak dipilih untuk menjadi pelamar, yaitu dengan cara : penghapusan kebutuhan secara nasional , mengkaji standar kesehatan untuk pengangkatan, mengkaji prosedur untuk pengujian sikap para calon, mengkaji prosedur kerahasiaan.

Untuk efisiensi kantor publik pelayanan publik Australia telah mengangkat 12. 404 staff permanen untuk staf kantor departemen seluruh negara, berdasarkan jam kerja departemen maupun adanya pegawai yang berhenti, mengundurkan diri dan lain-lain. Jadi penerimaan dan pengangkatan harus melalui kantor pelayanan publik.

E. Kesimpulan

1. Efektifitas dan efisiensi pelayanan publik tidak sama dengan dimensi ekonomis, tetapi lebih mengutamakan pelayanan (efektifitas).
2. Di dalam rangka pencapaian efektifitas pelayanan publik, upaya-upaya harus dilakukan dari awal, sejak dilakukan rekrutmen pegawai. Sistem

merital, obyektif dan profesionalisme, dipersepsikan akan membawa dampak pada cara kerja pegawai dalam melayani publik secara efektif dan efisien.

3. Ilmu administrasi yang mengarah pada telaah organisasi dan manajemen tentu saja tidak terlepas pengaruh dari perkembangan teori-teori manajemen baik dalam cara kerja, memotivasi pegawai maupun dalam mengukur output. Pengaruh perkembangan aliran klasik pada praktik administrasi negara terutama pada penilaian produknya yang sangat gandrung pada konsep efisiensi terutama efisiensi dari segi intern (sistem tertutup). Pada perkembangan selanjutnya pertanyaan "yang muncul adalah untuk siapa efisiensi itu", sehingga muncul aliran human relation yang lebih menekankan segi efektifitas dalam arti kepuasan karyawan dan pelanggan yang ditonjolkan.
4. Perkembangan yang menonjolkan konsepsi sistem terbuka (aliran modern) yang terdiri dari aliran kuantitatif, aliran sistem, aliran kontingensi, sudah melihat organisasi manajemen secara menyeluruh (kompleks), baik segi-segi eksternal maupun internal. Organisasi tidak hanya mempunyai tanggungjawab internal saja tetapi juga tanggungjawab eksternal. Sehingga permasalahan efektivitas dan efisiensi harus diarahkan baik pada faktor internal organisasi maupun kepada publik yang dilayani, keduanya harus mendapatkan proporsi perhatian sendiri-sendiri dengan baik agar organisasi pelayanan publik tetap eksis keberadaannya

Daftar Pustaka

- Callum, Bruce Mc 1994, *The Public Service Manager*. Longmancheshire, Marlbourne.
- Dunn Sugandha, 1989, *Pengantar Administrasi Negara*, Intermedia , Jakarta
- Hani Handoko 1997, *Manajemen* , BPFE, Yogyakarta
- Taliziduhu Ndraha, 1989, *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*, Bina Aksana , Jakarta.
- The Liang Gie, 1981, *Efisiensi Kerja bagi Pembangunan Negara*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Wiltshire , Kenneth W, 1975, *Australian Public Administration*, Cassell Australia, Melbourne.