

KEBIJAKAN ADMINISTRATIF SEBAGAI INSTRUMEN EFEKTIVITAS LAYANAN PUBLIK

Rajji*

ABSTRACT

Administrative power is an organ which serves public welfare. This organ can enforce rules to serve the people's needs. Through those rules, it can determine whether the public services will be effective or not. This article discusses the role of administrative policies as instruments for the effectiveness of public services in Indonesia.

I. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*Welfarestate*), sehingga negara mempunyai tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu negara berperan sebagai wadiah atau *public agent* dalam upaya memenuhi segala kebutuhan rakyat. Apa yang menjadi kebutuhan hidup rakyat, itulah yang menjadi dasar orientasi pergerakannya.

Tanggung jawab negara menyejahterahkan rakyat dalam pelaksanaannya dibebankan kepada pemerintah. Itulah sebabnya, pemerintah banyak campur tangan dalam segala aspek kehidupan rakyat. Pemerintah harus memperhatikan segala aspek kepentingan rakyat, dan pemerintah pula yang menarik, membawa, dan mendorong kehidupan rakyat menuju kehidupan yang sejahtera.

Dalam konsep negara berdasarkan atas hukum (negara hukum) yang demokratis, kehendak dan keinginan rakyat menjelma dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh badan legislatif sebagai wakil rakyat. Peraturan perundang-undangan ini menjadi dasar atau pedoman pemerintah dalam mencapai kesejahteraan rakyat.

Dalam praktik, pemerintah sering mengalami kesulitan bertindak, terutama bagaimana teknis, prosedur, dan sarana atau prasarana yang diperlukan dalam melaksanakan dan mewujudkan kehendak rakyat tersebut karena peraturan perundang-undangan hanya menggariskan tujuan yang ingin dicapai melalui rumusan norma umum dan abstrak. Dalam hal demikian, pemerintah sering mengeluarkan kebijakan administratif untuk kelancaran dan kemudahan pelaksanaan tugasnya. Bagi pemerintah, tindakan ini sangat menguntungkan tugasnya, namun bagi masyarakat yang dilayani, belum tentu diuntungkan kepentingannya. Karena itu, menjadi pertanyaan: kebijakan administratif yang bagaimana agar efektif bagi

* Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 83.

pelaksanaan fungsi layanan publik pemerintah kepada masyarakat? Inilah yang menjadi permasalahan yang ingin dikupas dalam tulisan ini.

II. KEBIJAKAN ADMINISTRATIF

Dalam bahasa Indonesia terdapat dua kata yang sekilas hampir sama, yaitu "kebijakan" dan "kebijaksanaan". R.M. Girindro Pringgodigdo menyatakan, bahwa "kebijakan" adalah terjemahan dari "wisdom" (Inggris) atau "wijsheid" (Belanda), sedangkan "kebijaksanaan" adalah terjemahan dari "policy" (Inggris) atau "beleid" (Belanda).¹ Sementara itu, A. Hamid S. Attamimi berpendapat sebaliknya, bahwa "kebijakan" adalah terjemahan dari "policy" atau "beleid".² Di sini tampak terdapat perbedaan penerjemahan antara dua ahli hukum tersebut.

Pringgodigdo mengartikan kebijakan sebagai tindakan-tindakan seketika (*instant decision*) berdasarkan situasi yang dihadapi, berupa pengambilan keputusan yang bersifat pengaturan didasarkan wewenang diskresioner (*discretionary power/authority, freies emersen*) yang dimiliki, sedangkan kebijaksanaan sebagai serangkaian tindakan dan kegiatan yang direncanakan untuk mencapai sasaran atau tujuan yang diinginkan, kebijaksanaan ini melihat hal ke depan.³

Dalam konteks bahasa Indonesia, "kebijakan" berasal dari kata "bijak", sedangkan "kebijaksanaan" berasal dari kata "bijaksana". Kata bijak dan bijaksana mengandung arti yang sama, yakni pandai, mahir, selalu menggunakan akalunya. Dalam hubungan dengan pemerintahan, kebijakan berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam suatu pekerjaan, sedangkan kebijaksanaan berarti kecakapan bertindak apabila menghadapi kesulitan.⁴ Di sini, kebijakan diartikan tindakan menyusun konsep rencana pekerjaan yang akan datang, sedangkan kebijaksanaan diartikan sebagai tindakan reaktif terhadap masalah yang sedang dihadapi. Pengertian ini bertolak belakang dengan pengertian yang dikemukakan oleh Pringgodigdo.

Menurut Attamimi, kebijakan dan kebijaksanaan pada dasarnya sama, yaitu tindakan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, baik rencana pelaksanaan kerja maupun mengatasi masalah yang timbul.⁵ Dalam praktik kebijakan muncul dalam keputusan dan

¹ A. Hamid S. Attamimi, "Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan." *Pidato Dies Natalis*, Jakarta: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, 1992, hlm. 10.

² A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang..." *Op. Cit.*, hlm. 12.

³ Philipus M. Hadjon et al, *Op. Cit.*, hlm. 148-149.

⁴ *Ibid.*, hlm. 149-150.

⁵ A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang..." *Op. Cit.*, hlm. 13.

tindakan fisik. Keputusan bisa ditujukan kepada masalah yang dihadapi atau terhadap rencana kegiatan yang akan datang, sedangkan tindakan fisik hanya tertuju pada masalah yang dihadapi. Tindakan fisik ini tampak sama dengan rumusan kebijaksanaan. Berdasarkan hal itu, maka penulis lebih baik menggunakan kata "kebijakan", yakni tindakan berupa keputusan, baik mengenai rencana kegiatan maupun mengenai masalah yang dihadapi.

Adapun istilah "administrasi" berasal dari bahasa Latin "*administrare*" yang berarti mengatur. Banyak ahli hukum mencoba mengartikan kata "administrasi" menurut sudut pandangnya masing-masing. Misalnya, Philipus M. Hadjon *et al.* membagi pengertian administrasi dari dua aspek. Pertama, administrasi dilihat dari aspek ilmu administrasi negara, yang meliputi lapangan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sedangkan kedua administrasi dilihat dari aspek hukum administrasi negara yang hanya meliputi eksekutif.⁶ Stelinga melihat administrasi dari pengertian luas yang meliputi lapangan *wetgeving*, *bestuur*, *politie*, dan *rechtspraak*, dan dari pengertian sempit yang meliputi lapangan *bestuur* saja.⁷ Sementara itu, Denock dan Koening mengartikan administrasi dalam arti luas sebagai kegiatan negara dalam melaksanakan politiknya, sedangkan administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan eksekutif saja.⁸

Dari beberapa pendapat di atas, penulis melihat bahwa administrasi dalam hukum administrasi negara sama dengan administrasi dalam arti sempit, yang berarti sama dengan eksekutif, *bestuur*, dan pemerintahan dalam arti sempit. Menurut Koentjoro Poerbopranoto, administrasi atau pemerintah dalam pengertian ini hanya mencakup satu lembaga, yaitu presiden.⁹ Sementara itu, Philipus M. Hadjon menyatakan, bahwa administrasi dalam pengertian ini mencakup dua aspek, yaitu: pertama, administrasi sebagai fungsi pemerintah (eksekutif) dan kedua, administrasi sebagai struktur/keseluruhan organ pemerintahan (eksekutif).¹⁰ Inilah ruang lingkup pengertian administrasi yang dimaksud penulis dalam tulisan ini.

⁶ Philipus M. Hadjon *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, hlm. 5.

⁷ A. Hamid S. Attamimi, "Fungsi Presiden dan DPR di Bidang Perundang-undangan (Pembentukan dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan Menurut UUD 1945)," *Pidato Dies Natalis*, Palembang: Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 1992, hlm. 1.

⁸ Philipus M. Hadjon *et al.*, *Op. Cit.*, hlm. 5.

⁹ Koentjoro Poerbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1975, hlm. 40-41.

¹⁰ Philipus M. Hadjon *et al.*, *Op. Cit.*, hlm. 5-6.

Administrasi sebagai fungsi pemerintahan (eksekutif) adalah fungsi penyelenggaraan negara yang tidak termasuk fungsi legislatif dan yudikatif. Menurut W. Friedman, fungsi pemerintahan yang dimaksud adalah "*The process of performing particular acts, of issuing particular orders, or (as usually) of making decision which apply general rules of particular case.*" Sepaham dengan itu, Andrew Dunsire mengatakan, "*Administration is work of directing, or establishing the principles of, the execution or implementation of the law, or of public policy, as contrasted with both the determination of those laws or that policy, and the detailed or routine stages of such execution or implementation.*"¹¹ Dari kedua pendapat tersebut, fungsi pemerintahan yang dimaksud adalah melaksanakan undang-undang dan kebijakan umum (ini tugas pokok), membuat asas atau dasar pelaksanaan/penerapan undang-undang/kebijakan umum yang berarti membuat peraturan lebih lanjut dari undang-undang/kebijakan umum, dan membuat keputusan terhadap kasus-kasus tertentu (penerapan peraturan secara konkret terhadap kasus yang dihadapi). Dengan perkataan lain, fungsi pemerintahan itu meliputi pelaksanaan undang-undang/kebijakan umum (tindakan material atau nyata),¹² membuat keputusan yang berupa peraturan (membuat peraturan) dan membuat keputusan konkret (*beschikking*).¹³

Administrasi sebagai struktur organisasi adalah keseluruhan organ, instansi, pejabat administrasi negara/pemerintah. Dalam hukum administrasi Indonesia, struktur organisasi administrasi dibagi dua. Pertama, pemerintah pusat, yang terdiri atas presiden dan wakil presiden, para menteri beserta aparaturnya, para kepala lembaga pemerintah nondepartemen beserta aparaturnya, dan para kepala badan negara beserta aparaturnya. Kedua, pemerintahan daerah, yang terdiri atas unsur pemerintahan wilayah, yang meliputi kepala wilayah, instansi vertikal beserta aparaturnya; unsur pemerintah daerah yang meliputi kepala daerah, DPRD, dinas-dinas daerah beserta aparaturnya.

Berdasarkan uraian di atas, yang dimaksud kebijakan administratif adalah kebijakan administrator yang bersumber pada kewenangan administratif semata yang dimilikinya.¹⁴ Dengan perkataan lain, kebijakan administratif adalah tindakan mengeluarkan keputusan, baik berupa peraturan (*regeling*) atau penetapan (*beschikking*) oleh administrator berdasarkan wewenang administratif yang dimilikinya, bukan berdasarkan wewenang legislatif atau yudikatif.

¹¹ Andrew Dunsire, *Administration of the World and the Science*, Martin Robertson, 1972, hlm. 16.

¹² Lihat Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹³ Philipus M. Hadjon et al., *Op. Cit.*, hlm. 4.

¹⁴ A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang...", *Op. Cit.*

III. LAYANAN PUBLIK

Layanan publik (*public service*) dimaksudkan layanan administrator (pemerintah) kepada masyarakat umum. Layanan publik dapat ditujukan kepada kebutuhan masyarakat bersama (kepentingan umum), misalnya pembangunan sarana umum, seperti pembangunan jembatan, dapat pula ditujukan kepada orang/golongan yang berkepentingan, misalnya pemberian izin mendirikan bangunan (IMB) kepada orang yang memohonnya.

Layanan publik pemerintah dibagi kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian ini dilakukan dengan undang-undang dan peraturan pemerintah. Melalui undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintah daerah, sedangkan sisanya berada pada pemerintah pusat. Dengan demikian, pejabat pemerintah (administrator pusat atau daerah) wajib melakukan layanan publik sesuai dengan jenis kewenangannya masing-masing.

IV. EFEKTIVITAS KEBIJAKAN ADMINISTRASI

Seperti dikemukakan di muka, kebijakan administratif adalah tindakan mengeluarkan keputusan administrasi yang bersifat pengaturan, yang disebut peraturan kebijakan (*beleid regels, policy rules*); dan mengeluarkan keputusan administrasi yang bersifat penetapan, yang disebut penetapan administratif (*beschikking*). Pertanyaan yang perlu dibahas lebih lanjut adalah bagaimana efektivitas kedua kebijakan administratif tersebut bagi layanan publik.

A. Efektivitas Peraturan Kebijakan

Administrasi negara berwenang membuat dua macam peraturan, yakni peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) adalah peraturan yang dibentuk berdasarkan wewenang legislatif, sedangkan peraturan kebijakan (*beleid regels, policy rules*) atau legislasi semu¹⁵ adalah peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan administrasi atau penyelenggaraan pemerintahan semata-mata dan tidak mempunyai dasar kewenangan undang-undang (*wet*) atau undang-undang dasar (*grondwet*), karena itu bukan peraturan perundang-undangan.¹⁶ Kewenangan administrasi membentuk peraturan kebijakan tidak terikat

¹⁵ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 83.

¹⁶ A. Hamid S. Attamimi, "Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan," *Pidato Dies Natalis*, Jakarta: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, 1992, hlm. 10.

(*vrijbeleid*) dalam arti tidak diatur secara tegas oleh peraturan perundang-undangan.¹⁷ Administrasi mempunyai wewenang diskresioner (*freies emersen*) untuk bertindak bebas guna kepentingan tugasnya.¹⁸ Dalam tulisan ini tidak akan dibahas tentang peraturan perundang-undangan karena bukan termasuk peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan baru dapat dikatakan efektif bagi layanan publik apabila peraturan ini mampu memberi kemudahan dan kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah (administrator), sehingga semua jenis layanan publik dapat dinikmati seluruh masyarakat. Di samping itu, bagi masyarakat mudah memperoleh dan menikmati semua layanan publik dari pemerintah. Berdasarkan kewenangan administrasi yang tidak terikat pada undang-undang atau undang-undang dasar, administrator dapat menentukan apa saja bagi efektivitas tugas layanan publiknya melalui peraturan kebijakan. Sekalipun demikian, apa yang ditentukan oleh administrator sebaiknya memperhatikan kondisi masyarakat dan kebutuhan teknis layanan yang diperlukan masyarakat.

Fred W. Rigg - berdasarkan hasil penelitiannya dengan menggunakan metode prisma-membedakan masyarakat dalam tiga bentuk. Pertama, masyarakat agraris atau primitif (diibaratkan cahaya putih sebelum masuk prisma) yang mempunyai ciri satu struktur administrasi dengan mengemban bermacam-macam fungsi. Kedua, masyarakat berkembang atau masyarakat prismatic (diibaratkan cahaya yang terurai dalam prisma) yang mempunyai ciri struktur administrasi berbeda-beda. Di sini ada satu struktur yang mengemban bermacam-macam fungsi dan ada pula satu struktur yang hanya mengemban satu fungsi. Ketiga, masyarakat maju atau industri (diibaratkan aneka macam warna cahaya yang keluar dari prisma) mempunyai ciri satu struktur dengan satu fungsi.

Berdasarkan hasil penelitian Fred W. Rigg di atas, penulis berpendapat, bahwa perubahan masyarakat memerlukan perubahan struktur organisasi administrasi dan pemisahan jenis-jenis fungsi layanan publik. Semakin berkembang atau maju suatu masyarakat, semakin memerlukan deferensiasi struktur organisasi administrasi dan spesialisasi fungsi dari masing-masing struktur organisasi.

Pada saat ini bangsa Indonesia sedang berkembang dan mengarah pada bangsa yang maju. Kebutuhan layanan publik yang efektif memerlukan penyesuaian dengan kebutuhan teknis layanan publik. Dengan mengambil hasil penelitian Rigg di atas.

¹⁷ A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang...", *Op. Cit.*, hlm. 12.

¹⁸ Philipus M. Hadjon et al, *Op. Cit.*, hlm. 148-149.

administrator dapat mengeluarkan kebijakan administratif yang mengarah ke deferensiasi struktur organisasi administrasi dan spesialisasi fungsi layanan publik. Ini berarti administrator dapat bebas membentuk berbagai macam dan berapa banyak lembaga (organ administrasi) yang dibutuhkan dan membagi bermacam-macam jenis layanan publik kepada setiap organ administrasi tersebut, serta membentuk sarana/prasarana pendukung, misalnya aturan (norma) yang menjadi pegangan bertindak dan perlengkapan administrasi. Kebebasan administrator menentukan hal-hal tersebut dapat sejalan dengan peraturan perundang-undangan atau dapat menyimpang.¹⁹ atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan²⁰ guna efektivitas dan efisiensi pemenuhan layanan publik.

Pembentukan peraturan kebijakan dapat melalui pengaturan (*regulation*), penyederhanaan (*deregulation*), atau pengaturan kembali (*reregulation*). Pilihan ini bergantung pada apakah organ dan fungsi yang diperlukan sudah ada atau belum. Jika ada, apakah sudah baik. Jika belum, bagaimana memperbaikinya. Regulasi ditujukan untuk mengadakan organ dan fungsi yang belum ada, deregulasi ditujukan pada penyederhanaan organ dan fungsi yang telah ada agar lebih efektif, dan reregulasi ditujukan kepada usaha memperbaiki kembali organ dan fungsi yang telah ada tetapi belum sempurna.

Dengan kebijakan administrasi yang bersifat peraturan ini, administrator dapat membuat peraturan guna memaksimalkan upaya layanan publik kepada masyarakat karena kebutuhan adanya organ, spesialisasi fungsi, teknis layanan, sarana layanan yang lebih efektif. Ini berarti administrator dapat menjalankan tugas layanannya dengan baik, dan masyarakat dapat menikmati layanan publik dengan mudah.

B. Efektivitas Kebijakan Administratif Bersifat Penetapan

Kebijakan administratif bersifat penetapan (*beschikking*) adalah perbuatan hukum sepihak yang bersifat administrasi negara yang dikeluarkan oleh pejabat atau instansi pemerintah sebagai realisasi dari kehendak atau ketentuan undang-undang secara nyata (konkret), kasual dan individual.²¹ Kewenangan membentuk *beschikking* berdasarkan kewenangan atribusi (pemberian) atau delegasi (limpahan) peraturan perundang-undangan (legislatif) dan bukan berdasarkan kewenangan bebas administrasi.²²

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 149-150.

²⁰ A. Hamid S. Attamimi, "Hukum tentang..." *Op. Cit.*, hlm. 13.

²¹ Prajudi Atmosudirdjo, *Op. Cit.*, hlm. 91.

²² Philipus M. Hadjon et al., *Op. Cit.*, hlm. 128.

Kebijakan bersifat penetapan, yang berupa keputusan (dalam arti sempit atau *beschikking*) dari pejabat atau instansi administrasi negara ditujukan kepada kasus-kasus yang dihadapi administrator. Keputusan ini merupakan konkretisasi norma umum, abstrak, dari peraturan perundang-undangan terhadap kasus-kasus konkret dan individual. Karena itu, keputusan atau tindakan administrasi negara mengeluarkan keputusan tersebut tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Bagi layanan publik, *beschikking* memberi penetapan atas hak masyarakat. Ini berarti, *beschikking* memberi perlindungan hukum secara nyata dan tegas kepada masyarakat yang berkepentingan dengan layanan publik. Selain itu, melalui *beschikking*, administrator telah memberi jaminan kepastian hukum atas hak tertentu kepada masyarakat, sehingga *beschikking* akan memberi rasa aman, tenteram kepada masyarakat dalam menggunakan dan menikmati hak layanan publik. Apa yang ditetapkan administrator dalam keputusannya, baik mengenai siapa pemegang hak, apa jenis layanannya, bagaimana kekuatan haknya, dapat dipertahankan oleh pemegang hak layanan publik terhadap gangguan pihak lain, kecuali apabila keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yang dapat digugat melalui peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, kebijakan administratif dari administrator yang bersifat penetapan mampu menjamin dan melindungi pemberian hak masyarakat sesuai kehendak peraturan perundang-undangan.

C. Efektivitas Kebijakan Administrasi tentang Swastanisasi

Dewasa ini perkembangan layanan publik kepada masyarakat semakin bergeser dari administrasi negara kepada pihak swasta. Pergeseran ini terjadi melalui swastanisasi (privatisasi). Menurut E.S. Savas, "*Privatization is the act of reducing the role government, or increasing the role of private sector, in an activity or in the ownership of asset.*"²³ Pengurangan tugas administrator bukan berarti pengurangan tanggung jawab tugas layanan publik, melainkan pengurangan pelaksanaannya. Tugas ini semula dilaksanakan langsung oleh administrator sendiri, tetapi dengan swastanisasi pelaksanaan tugas tersebut dilaksanakan oleh swasta. Tanggung jawab layanan publik tetap ada pada administrator, sehingga apabila swasta tidak mampu atau mengabaikan kepentingan umum, maka administrator dapat menarik kembali pelaksanaan layanan publik itu dari pihak swasta.

²³ E.S. Savas, *Privatization: the Key to Better Government*, New Jersey: Chatham House Publisher Inc., 1987, hlm. 3.

Dilimpahkannya pelaksanaan layanan publik kepada swasta bukan berarti meniadakan status administrator sebagai public servicer atau public person yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat, melainkan untuk meringankan beban administrator dalam memenuhi kebutuhan umum masyarakat.²⁴ Semakin berkembang dan maju masyarakat, semakin kompleks pula kebutuhan hidup masyarakat. Ini meminta semakin banyak campur tangan administrator terhadap semua aspek atau jenis layanan publik. Kemampuan ekonomi, struktur organisasi administrasi, dan sarana serta prasarana yang terbatas menyebabkan beban administrator semakin berat. Untuk tetap memenuhi semua layanan publik masyarakat, maka swastanisasi merupakan cara terbaik yang perlu ditempuh administrator.

Dengan menggunakan kebijakan administratif, baik berupa peraturan kebijakan maupun kebijakan penetapan, administrator dapat menentukan jenis layanan publik apa yang perlu dilimpahkan kepada swasta. Selain itu administrator dapat menentukan siapa swasta yang akan dilimpahi pelaksanaan layanan publik, bagaimana syarat yang diperlukan, jangka waktu pelaksanaannya, bagaimana kewenangan pihak swasta, bagaimana mekanisme kontrol administrator terhadap swasta, bagaimana sanksi hukum jika swasta melalaikan kepentingan umum, dan sebagainya.

Melalui kebijakan administrasi, administrator lebih berperan sebagai pengatur dan pengendali kegiatan swasta, sedangkan realisasi layanan dilakukan oleh swasta. Dengan cara ini, diharapkan kepentingan layanan publik masyarakat dapat terpenuhi dan administrasi tetap berperan mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat.

IV. KESIMPULAN

Tugas layanan publik tetap menjadi tanggung jawab pemerintah (administrator). Kebijakan administratif dapat sebagai alat untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan layanan publik terhadap masyarakat. Dengan kebijakan ini administrasi negara dapat dengan bebas menentukan apa yang diperlukan bagi kemudahan, kelancaran, dan kemanfaatan pelaksanaan layanan publik, sehingga tugas yang diemban administrator dapat dilaksanakan dengan baik dan kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik pula.

Melalui kebijakan administratif, administrator juga dapat menentukan sikap apakah tugas layanan publik akan dilakukan sendiri secara langsung, atau perlu dilimpahkan kepada pihak swasta. Ini bergantung pada kemampuan ekonomi, struktur organisasi, dan dukungan dari sarana serta prasarana yang dimiliki administrator. Bagi administrator yang penting bagaimana tugas layanan publik dapat dilaksanakan dengan maksimal, dan bagaimana agar masyarakat dapat menikmati apa yang menjadi haknya dari administrator, sehingga kesejahteraan rakyat dapat diwujudkan.

²⁴ David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley Publishing Co., 1992, hlm. 25.