

A nighttime photograph of a city street. On the left, a tall modern building with many lit windows stands prominently. In the foreground, a train is moving along a track, its lights blurred. The scene is illuminated by streetlights and the building's lights, creating a warm glow against the dark sky. A dark blue diagonal shape is overlaid on the right side of the image, containing the text.

Buku Ajar

# **PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

Dr. Hj. Siti Marwiyah, M.Si

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Panca Marga  
2020

## **KATA PENGANTAR**

Puji Syukur penulis sampaikan kehadirat Allah SWT. Yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Buku Ajar ini dengan baik dan tepat waktu.

Dengan dibuatnya Buku Ajar ini penulis berharap agar dapat bermanfaat dan membantu dalam memahami materi Pengantar Ilmu Administrasi Negara. selanjutnya, rasa terimakasih yang penulis ucapkan kepada semua pihak yang membantu dalam penyelesaian Buku Ajar ini.

Penulis sangat menyadari sekali bahwa Buku Ajar ini masih jauh dari kesempurnaan, maka dari itu penulis mengharapkan kritik dan saran pembaca demi kesempurnaan Buku Ajar ini kedepannya. Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih, mudah-mudahan bermanfaat bagi para pembaca.

Probolinggo, 27 Juni 2022

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I KONSEP ADMINISTRASI.....</b>	<b>1</b>
A. Pengertian Administrasi dan Ilmu Administrasi.....	1
B. Hakikat Administrasi.....	4
C. Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia.....	5
D. Unsur-Unsur Administrasi .....	6
E. Administrator dan Administrasi .....	7
F. Administrasi Indonesia (Nasional).....	10
G. Perkembangan Administrasi .....	12
<b>BAB II ILMU ADMINISTRASI NEGARA DAN PERKEMBANGANNYA .....</b>	<b>14</b>
A. Administrasi Negara Ideal.....	14
B. Ilmu Administrasi Negara.....	15
C. Dasar-Dasar Administrasi Negara .....	15
D. Kedudukan Ilmu Administrasi Negara .....	18
E. Tingkatan- Tingkatan Administrasi Negara .....	19
F. Administrasi Negara Sebagai Staf Pemerintah.....	20
<b>BAB III KONSEP ADMINISTRASI NEGARA .....</b>	<b>22</b>
A. Pengertian Administrasi Negara.....	22
B. Pokok-Pokok Administrasi.....	25
<b>BAB IV PERKEMBANGAN ADMINISTRASI NEGARA .....</b>	<b>30</b>
A. Masa Awal Ilmu Administrasi Negara.....	31
B. Dikotomi Politik/ Administrasi (1900-1926) .....	31
C. Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927-1937) .....	33
D. Masa Penuh Tangangan (1938-1947) .....	34
E. Reaksi Terhadap Berbagai Tantangan (1947-1950) .....	36
F. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (150-1970) .....	38
G. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970) .....	42
H. Kekuatan Administrasi Negara Baru (1965-1970) .....	44
I. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970-Sekarang) .....	45
<b>BAB V ADMINISTRASI NEGARA DAN KEBIJAKAN PUBLIK .....</b>	<b>48</b>
A. Tuntutan Terhadap Administrasi Negara Masa Kini .....	48
B. Reinventing Government (Mewirauasakan Birokrasi Pemerintahan) .....	50
C. Era Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) .....	50
D. Otonomi Daerah, Partisipasi dan Efisiensi.....	51
E. Pelayanan Publik (Public Service) .....	52
F. Jejaring Kebijakan Publik (Public Policy Net Working).....	53

**BAB VI PERKEMBANGAN & PERGESERAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK**

A. Old Public Administration (OPA) .....	56
B. New Public Management (NPM) .....	58
C. New Public Service (NPS) .....	60
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>61</b>
<b>BIOGRAFI PENULIS .....</b>	<b>63</b>

# BAB 1

## KONSEP ADMINISTRASI

### A. Pengertian Administrasi dan Ilmu Administrasi

Sejarah mencatat bahwa bangsa Romawi telah melahirkan Administrasi yang dibudayakan oleh bangsa Eropa Barat (Eropa Kontinental). Administrasi yang diterapkan di Indonesia adalah hasil adopsi bangsa Belanda yang menjadi salah satu bangsa Eropa Barat. Beberapa negara memiliki istilah administrasi misalnya menurut bahasa Italia menggunakan kata "*amministrazione*", bahasa Perancis "*administration*", bahasa Belanda "*administratie*" dan bahasa Inggris "*administration atau management*".

Pengertian Administrasi sendiri dapat dilihat dari dua sudut pandang (Chrisyanti, 2011:3-7), yaitu Administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas.

#### 1. Administrasi dalam arti sempit

Administrasi secara sempit, administrasi berasal dari kata *administratie* (bahasa Belanda) yang diartikan sebagai pekerjaan tulis-menulis atau ketatausahaan/kesekretarisan. Pekerjaan ini berkaitan dengan kegiatan menerima, mencatat, menghimpun, mengolah, menggandakan, mengirim, menyimpan, dan sebagainya. Dengan demikian, bila ditinjau dari faktor masa lalu, administrasi memiliki arti menurut beberapa pendapat para ahli sebagai berikut ;

- a. Administrasi sebagai kegiatan pencatatan keterangan tertulis (Paul Mabieu & The Liang Gie)
- b. Administrasi sebagai pencatatan dan pemberian bahan-bahan yang diperlukan untuk melaksanakan pimpinan (Tjeng Bing Tie).
- c. Administrasi merupakan seluruh himpunan catatan-catatan mengenai perusahaan dan peristiwa-peristiwa perusahaan untuk keperluan pimpinan dan penyelenggaraan perusahaan (Van der Scroeff).
- d. Penyelenggaraan urusan tulis-menulis dalam perusahaan (Kamus Umum Bahasa Indonesia, Poerwadarminta).
- e. Tata usaha / Clerical Work (Dephankam).
- f. Pekerjaan kertas/ Paper Work atau pekerjaan tulis-menulis (Miftah Thoah).
- g. Pekerjaan kesekretarisan dan ketatausahaan/ Sectariand clerical work (Soedjadi0).

#### 2. Administrasi dalam arti luas

Administrasi secara luas, administrasi merupakan proses kerja sama beberapa individu dengan cara yang efisien dalam mencapai tujuan sebelumnya. Berdasarkan hal tersebut, administrasi dipandang dari tiga sudut pengertian, yakni :

- a. Sudut proses administrasi merupakan proses kegiatan pemikiran, penentuan tujuan, sampai pelaksanaan kerja hingga akhir tujuan yang telah ditentukan dapat tercapai.
- b. Sudut fungsi administrasi merupakan kegiatan yang dilakukan sekelompok individu maupun individu itu sendiri, sesuai dengan fungsi yang telah dilimpahkan untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya, misalnya : kegiatan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, pengawasan, dan sebagainya.
- c. Staf/asisten, yaitu individu yang memiliki keahlian, karena harus menyumbangkan pemikiran dan sebagai penasihat untuk membantu administrator dan manajer dalam membuat kebijaksanaan pada kegiatan institusional.

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apa pun dapat dilaksanakan dengan baik. Proses administrasi akan melaksanakan tiga fungsi utama yang berhubungan erat dengan tiga tingkatan umum dalam hierarki formal. Di tingkat atas, yaitu fungsi pengarahan organisasi, terutama berkaitan dengan proses perencanaan jangka panjang dari suatu tujuan yang akan dicapai. Di tingkat menengah, yaitu fungsi manajemen organisasi, terutama berkaitan dengan upaya mempertahankan organisasi sebagai suatu pekerjaan yang terus berlangsung lama, ilmu yang diperlukan oleh staf teknis atau profesional yang terlibat dalam proses produksi (hasil). Di tingkat bawah adalah fungsi pengawas. Dalam kontak langsung dengan pekerja-pekerja profesional dan teknis, fungsi pengawasan mengarahkan penggunaan sumber-sumber serta menjalin agar kegiatan-kegiatan profesional dan teknis dilaksanakan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Ketiga tingkatan ini saling berkaitan, memiliki derajat saling hubungan secara positif dan mempunyai fungsi yang berbeda-beda, seperti beragamnya organisasi dari berbagai jenis dan ukuran. Misalnya dalam suatu pabrik atau dalam suatu bagian pelayanan sosial medik, fungsi-fungsi pengarahan, manajemen dan pengawasan dapat tertanam hanya pada satu orang. Walaupun demikian, yang terpenting adalah administrasi didefinisikan sebagai proses umum yang pengarahan, manajemen, dan pengawasan merupakan unsur-unsurnya.

Sebagai suatu metode, administrasi berlangsung dalam organisasi formal, yaitu suatu unit sosial yang dibentuk untuk tujuan yang mencakup unsur-unsur konflik dan unsur-unsur perubahan. Organisasi, dengan struktur formalnya, kelompok-kelompok sosial, lingkungan sosial, sumber-sumber dan tujuan-tujuan merupakan bahan dasar seorang administrator bekerja. Tugas seorang administrator adalah melaksanakan pekerjaan melalui proses pengorganisasian sumber-sumber dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Bagi administrator yang menduduki posisi administratif tingkat atas, persoalannya setelah ia memegang posisi itu timbul keengganan untuk meninggalkan peranan spesialisnya, padahal ia diuntut oleh posisinya untuk menjalankan peranan organisasional. Dengan demikian, petugas spesialis menjadi tidak efektif sebagai seorang administrator karena ia cenderung memberikan pertimbangan yang sebelumnya memang menjadi bidangnya.

Selanjutnya untuk memudahkan pemahaman, berikut disajikan definisi kerja dari beberapa istilah yang berkaitan dengan administrasi.

1. Administrasi adalah proses yang keseluruhan kegiatan organisasi diarahkan pada pencapaian tujuan antara dan tujuan akhir (*Goals and objective*)
2. Administrator adalah anggota organisasi yang tugas utamanya melancarkan proses pencapaian tujuan organisasi. Petugas lembaga publik (walaupun tugasnya dapat meliputi unsur administrasi), bukan administrator dan bukan pula pegawai biasa, tetapi pegawai senior yang merupakan administrator atau pejabat organisasi.
3. Sistem pimpinan (*executive system*) adalah serangkaian posisi tempat organisasi diadministrasikan. Hal ini terlihat jelas dalam organisasi yang sangat ditonjolkan, misalnya dalam departemen pemerintah yang bidang kekuasaan setiap jenjangnya dengan jelas ditentukan. Pada organisasi-organisasi yang kurang birokratis, hal itu tidak jelas terlihat, misalnya pada lembaga-lembaga publik. Walaupun petugas lembaga publik merasa perlu mempertimbangkan banyak unsur serta adanya pertanggungjawaban pada setiap tingkatan, banyak

bukti menunjukkan adanya struktur organisasi yang terdiri atas serangkaian hubungan manajerial yang terus-menerus yang disebut sebagai hierarki pimpinan.

4. Pimpinan (*executive*) adalah pemegang posisi di tingkat teratas dari struktur formal, misalnya direktur umum, kepala kantor wilayah, dan lain-lain. Inilah suatu posisi yang kekuasaan administratif secara menyeluruh dibebankan kepadanya dan dari sinilah mengalir kegiatan administratif yang paling luas.

Salah satu hal yang sangat penting dari semua ciri yang selama ini dikemukakan sebagai karakteristik organisasi yang tidak diragukan lagi, bahwa organisasi tersusun dari orang-orang. Apa pun sarana yang dipergunakan oleh administrator, selalu ada komponen utama dari bahan mentah administrator, yaitu orang dan pekerjaan. Orang-orang akan selalu memiliki perasaan mengenai diri dan pekerjaan. Hal ini akan memengaruhi cara mereka dalam berfungsi. Kriteria utama suatu efisiensi (dalam setiap organisasi) adalah apakah mereka dapat memberikan kemampuan pada organisasi, yaitu sebagai sekelompok orang yang bekerja secara bersama-sama untuk melaksanakan pekerjaan yang lebih baik. Jadi, dalam setiap organisasi, administrasi merupakan proses pemecahan masalah dan proses pemberian kemampuan.

Ilmu administrasi adalah salah satu cabang ilmu sosial yang paling muda, lahir pada akhir abad ke-19. Henri Fayol (1841-1925), adalah seorang sarjana Prancis, yang pertama melihat adanya prinsip-prinsip universal yang berlaku bagi administrasi yang mana pun dan dimana pun.

Henri Fayol membawakan pengertian "administrasi (Peradministration) yang umum berlaku di daratan Eropa (Eropa Kontinental), dikalangan bangsa Italia, Spanyol, Prancis, Jerman, Belgia, Belanda dan sebagainya. Adapun di Inggris dan negara-negara bekas jajahan Inggris, termasuk Amerika Serikat, pengertian semacam itu tidak ada. Yang mirip-mirip adalah "Manajemen" Oleh karena itu, buka Henri Fayol "*Administration Industrielle at Industrial and general management*", suatu terjemahan yang jelas bagi orang Inggris, tetapi membingungkan bagi kita di Indonesia yang menganut pandangan Eropa Kontinental sebagai bekas jajahan Belanda.

Kita di Indonesia tidak boleh berselisih paham satu sama lain hanya karena mempergunakan pengertian-pengertian (Inggris; *Concepts, Belbe-grippen*) yang berasal dari Bahasa Asing. Dunia dan cara berpikir bangsa-bangsa itu berbeda, apalagi antara Inggris dan Prancis. Antara Inggris dan Amerika Serikat, dunia dan cara berpikir bangsanya berbeda-beda, seperti halnya antara kita dan Malaysia. Perbedaan tersebut disebabkan oleh sejarah Kebudayaan masing-masing, dan tidak perlu kita bawa ke Indonesia untuk dipertengkarkan oleh kita, sama-sama Sarjana Indonesia.

Oleh karena itu, yang relevan dari pengertian "administrasi" bagi ilmu administrasi, dianggap tidak relevan oleh ilmu ekonomi dan ilmu hukum dan ilmu politik sehingga pandangan terhadap "administrasi" itu berbeda-beda. Keadaan itu terjadi di mana-mana di dunia ini normal karena keperluan itu terjadi di mana-mana di dunia ini normal karena keperluan orang yang selalu berbeda-beda, dan di dalam praktik kehidupan sehari-hari seseorang akan mengambil segala sesuatunya menurut kebutuhan atau keperluan masing-masing. Definisi ilmu administrasi ini bukan merupakan batasan yang tuntas, melainkan merupakan suatu definisi pengantar, definisi kerja, atau "werkdefinitie".

Setiap ulasan ilmiah ataupun intelektual harus selalu dimulai dengan batasan atau definisi, rumusan pembatasan yang jelas daripada "objek" atau "kasus posisi" yang hendak dibicarakan atau distudi, atau rumusan pembatasan dari "pengertian". Baik "objek" maupun

“pengertian” tersebut harus merupakan “Ideal-type” (Istilah Max Weber) yang dapat dijadikan “Model” bagi yang serupa atau mirip banyak.

Tanda definisi, kita tidak akan mengetahui apakah sebenarnya dan setepatnya yang dipersoalkan, lebih-lebih dalam ilmu sosial. Hal itu karena, segala sesuatu di dunia dan di dalam alam jagad ini, dalam kenyataannya, berhubungan dan berkaitan satu sama lain sedemikian rupa, sehingga tidak ada satu sesuatu pun di dunia ini yang berdiri sendiri dalam arti murni.

Demikianlah, Ilmu administrasi merupakan (cabang dan disiplin) ilmu pengetahuan yang dipakai oleh para sarjana ilmu administrasi untuk mengkaji dan menstudi “administrasi” sebagai salah satu fenomena masyarakat dan dunia modern, yang dalam abad ke-20 ini sangat menarik perhatian banyak orang. Bahkan, banyak yang mengatakan bahwa “administrasi” itulah yang dapat menolong umat manusia dari efek-efek dan akibat-akibat negatif daripada perkembangan ilmu pengetahuan alam dan teknologi modern yang sangat cepat, terlampaui cepat bagi sebagian besar umat manusia dunia, disebabkan oleh terbatasnya fasilitas dan kesempatan pendidikan, terutama di bidang ilmu-ilmu sosial dan humaniora (ilmu rohaniah)

## **B. Hakikat Administrasi Negara**

Perbincangan kita mengenai definisi administrasi Negara membawa kita pada dua hal yang mendasar yaitu :

1. Administrasi negara tidak hanya berkaitan dengan aktivitas lembaga eksekutif saja.
2. Bahwa administrasi Negara meliputi semua aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan sumber daya manusia dan alam yang diperlukan untuk mencapai tujuan masyarakat.

Persoalan yang sering muncul disini apakah administrasi Negara itu merupakan seni atau ilmu atautkah merupakan seni dan ilmu. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya administrasi adalah bersifat universal, ia ada bersama- sama dengan lahirnya peradaban manusia dan ia berada ditengah-tengah kita, itulah seni. Secara Historis, perkembangan administrasi dan manajemen sebagai “seni” didasarkan pada pengetahuan manusia modern sekarang tentang kejadian- kejadian di masa lalu pada kebudayaan tertentu.

Seni dalam bahasa latin adalah “*artes*”, art (Inggris) yang artinya kemampuan/daya cipta yang muncul dari dalam untuk mewujudkan sesuatu atau kemahiran/keterampilan karena pengalaman. Sedangkan sebagai ilmu apabila administrasinegara kita cerna sebagai suatu bidang studi dalam lapangan ilmiah. Disamping itu administrasi Negara memenuhi syarat-syarat untuk dapat dikatakan sebagai ilmu. Adapun syarat tersebut adalah:

- a. Tersusun secara sistematis
- b. Obyektif rasional
- c. Menggunakan metode ilmiah
- d. Dapat dijadikan teori

Melihat hal tersebut diatas administrasi dengan sendirinya masuk kategori ilmu sosial terapan (*applied social science*). Menurut *Robert Presthus*, administrasi Negara dikatakan sebagai ilmu dan seni tatkala ia merancang dan melaksanakan kebijaksanaan publik. Pendapat beliau didukung oleh *Dimock*, yang mengatakan bahwa sebagai studi administrasi Negara membahas setiap aspek kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk melaksanakan hukum dan memberikan pengaruh pada kebijaksanaan publik. Sedangkan menurut *Waldo*, Administrasi Negara dikatakan sebagai organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan pemerintah. Administrasi Negara juga dikatakan



sebagai seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur urusan-urusan Negara.

### C. Perkembangan Ilmu Administrasi di Indonesia

Sesuai dengan sifat ilmu yang universal, ilmu administrasi tidak hanya berkembang di negeri asalnya, melainkan juga di seluruh penjuru dunia, termasuk di Indonesia karena ilmu sangat dibutuhkan. Di Indonesia, perkembangan Ilmu administrasi ditentukan adanya kebutuhan organisasi dalam semua lapisan dan tingkat kegiatan, baik yang menyangkut pemerintahan maupun yang menyangkut dunia usaha.

Perguruan-perguruan tinggi di Indonesia sangat menaruh perhatian, terbukti dengan dibukanya fakultas-fakultas ketatanegaraan dan ketataniagaan di Universitas Brawijaya, Universitas Krisna - Dwipayana, Universitas 17 Agustus, dan Universitas Jakarta. Berdirinya sekolah-sekolah tinggi, antara lain Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara (STIA), Lembaga Administrasi Negara, dan sebagai jurusan dalam fakultas sosial politik, misalnya di Universitas Indonesia, Universitas Gajahmada, Universitas Hasanuddin, Universitas Samratulangi, Universitas Islam Syekh-Yusuf, dan lain-lain, menunjukkan perkembangan ilmu tersebut.

Di samping itu, lembaga tersebut ada yang melekat pada fakultas ekonomi, seperti Lembaga Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Universitas Airlangga, dan Lembaga Administrasi Perusahaan pada Universitas Trisakti. Selain itu, didapati sebagai program-program latihan jangka pendek dalam berbagai bidang ilmu administrasi serta lahirnya sejumlah akademi yang menyangkut administrasi dan manajemen.

Dalam literatur Islam, masalah administrasi dan manajemen mendapat perhatian dengan diberi nama "idarah" yang bermakna administrasi atau manajemen dan "zi'amah" yang berarti kepemimpinan (*leadership*). Berbagai kitab telah dikarang oleh ulama Islam yang berkaitan dengan administrasi kenegaraan dan pemerintahan (khilafah) yang menunjukkan perhatian mereka terhadap administrasi.

Kitab tentang administrasi pemerintahan dengan judul *Ahkamusulthaniyah* yang disusun oleh Abil Hasan Al-Mawardi (450 H) dan kitab *Assiyasatu Syar'iyah fi Ishlahir-ra'i Warra'yah* oleh Ibnu Taimiyah (661-728 H) ternyata hingga kini masih tetap menjadi bahan studi yang baik dalam mengenal sistem administrasi negara dalam pemerintahan Islam. Haroon K. Sherwani telah menulis sebuah kitab dengan judul, *Studies in Muslim Political Thought and Administration* yang berisi pendapat para sarjana Islam mengenai administrasi negara, prinsip-prinsip yang telah diterapkan dalam Islam semenjak zaman Rasulullah SAW. sampai masa kekhalifahan.

Sementara itu, Muhammad Asad Leopold Weiss menulis, *The Principles of State and Government in Islam*, yang menyangkut tata negara dalam Islam.

Sungguhpun *idarah* dan *zi'amah* serta *imamah* baru melembaga sebagai ilmu, secara praktis telah dipraktikkan pada zaman Rasulullah SAW. dalam mengurus masyarakat. Bagaimana kemahiran Nabi dalam membangun persatuan umat yang sebelumnya porak-poranda akibat pengaruh Jahiliah, demikian juga Rasulullah SAW. sebagai panglima perang selalu menggondol piala kemenangan dalam setiap medan peperangan menunjukkan keterampilannya dalam menyusun *shaf* (barisan). Dalam Al-Quran terdapat dua surat yang menyangkut keteraturan barisan, yaitu Aş-Şāff dan Aş-Şāffāt, yang menunjukkan pentingnya masalah *shaf* untuk mencapai tujuan.

Keteraturan *shaf* direalisasikan, baik dalam shalat maupun dalam perang menghadapi musuh sehingga umat Islam menjadi umat yang kuat dan berhasil meraih kemenangan.

Ketrampilan *idarrah* dibutuhkan tidak hanya dalam bernegara dan berniaga, tetapi juga dalam beribadah. Misalnya dalam shalat berjamaah dan menghimpun zakat dan dana sukarela berupa infak dan sedekah dalam rangka pembangunan umat. Demikian juga, tata laksanaan mesjid guna mewujudkan mesjid yang berfungsi baik sebagai pusat ibadah dan kemasyarakatan Islam. Dalam kitab-kitab *Idarah* dan *Zi'amahn* Islam, disimpulkan bahwa administrasi, manajemen, dan kepemimpinan (Leadership) adalah wajib diadakan, baik dari segi aqli dari dalil-dalil naqli (Al Qur'an dan Hadist)

#### **D. Unsur-unsur Administrasi**

Dalam proses operasi administrasi terdapat sejumlah unsur yang saling berkait antara satu dan yang lain, yang apabila salahsatunya tidak ada, proses administrasi akan pincang. Unsur-unsur tersebut meliputi sebagai berikut :

1. Organisasi, yaitu wadah bagi segenap kegiatan usaha kerja sama
2. Manajemen, yaitu kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan mengarahkan fasilitas kerja, hubungan ini meliputi :
  - a. Perencanaan
  - b. Pembuatan Keputusan
  - c. Pembimbingan
  - d. Pengoordinasian
  - e. Pengawasan (kontrol)
  - f. Penyempurnaan dan perbaikan tata struktur dan tata kerja
3. Komunikasi, yaitu penyampaian berita dan pemindahan buah pikiran dari seseorang kepada yang lainnya dalam rangka terwujudnya kerja sama.
4. Kepegawaian, yaitu pengaturan dan pengurusan pegawai atau karyawan yang diperlukan
5. Keuangan, yaitu pengelolaan segi-segi pembiayaan dan pertanggung jawaban keuangan
6. Perbekalan, yaitu perencanaan, pengadaan dan pengaturan pemakaian barang-barang keperluan kerja
7. Tata Usaha, yaitu penghimpun, pencatatan, pengolahan, pengiriman, dan penyimpanan berbagai keterangan yang diperlukan
8. Hubungan Masyarakat, yaitu perwujudan hubungan yang baik dan dukungan dari lingkungan masyarakat terhadap usaha kerja sama

Di antara ahli administrasi, ada yang mengemukakan unsur-unsur administrasi, yang terdiri atas manajemen, kantor urusan rumah tangga, urusan pegawai, keuangan, hubungan masyarakat, riset kearsipan, perpustakaan, statistik, hukum dan ekspedisi (*Dasar-dasar Manajemen* Oleh Sukarno K).

Kegiatan yang bersifat kerja sama mencakup bidang yang sangat luas, di mana saja dan kapan saja. Kerja sama selalu melekat pada kegiatan manusia. Masyarakat primitif pun telah melakukannya. Apalagi manusia modern sekarang ini. Kita bisa meneliti dalam bidang apapun, tidak peduli apakah politik, atau pun ekonomi, budaya, sosial, keagamaan, hiburan dan sebagainya, tentu di dalamnya dapat ditemukan adanya kerja sama.

Kerja sama merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih. Hasil yang diperoleh dari kerja sama tersebut akan lebih besar, lebih banyak, lebih baik dan lebih efektif dibandingkan jika pekerjaan dilakukan sendiri-sendiri. Dengan kata lain, banyak kegiatan yang tidak berhasil tanpa kerja sama, misalnya untuk memindahkan almari yang berat, kita memerlukan kerja sama dengan orang lain. Tanpa kerja sama, almari tidak dapat

dipindahkan. Begitu pula halnya dengan organisasi. Organisasi tidak akan berhasil mencapai tujuan dan sasarannya jika orang-orang yang menjadi anggota organisasi tidak saling bekerja sama. Jadi ukuran keberhasilan kerja sama adalah tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan. Dengan menggunakan contoh di atas, diletakkannya almari di tempat yang telah ditentukan, menunjukkan bahwa kerja sama yang dilakukan berhasil dengan baik.

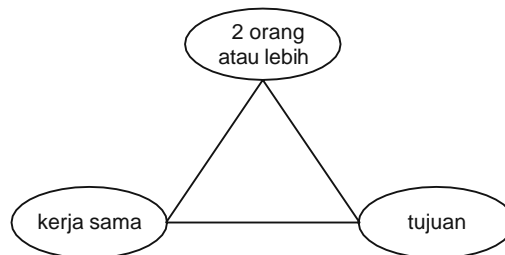
Di dalam kehidupan sehari-hari, kerja sama merupakan rangkaian kegiatan yang terus-menerus, saling berkaitan satu sama lain dan teratur sifatnya. Kegiatan dimaksud diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Untuk membangun sebuah jembatan atau gedung dibutuhkan banyak orang yang tidak boleh bekerja sendiri-sendiri, sebaliknya harus bekerja sama satu sama lain agar jembatan atau gedung tersebut dapat berdiri. Begitu pula halnya dengan upaya untuk memberantas penyakit menular, seperti malaria dan HIV/AIDS, akan berhasil apabila semua orang yang terlibat di dalamnya bekerja sama. Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bentuk kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, menurut The Liang Gie (1962:63), disebut *administrasi*. Ia mendefinisikan administrasi sebagai:

*"segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu."*

Dari definisi The Liang Gie tersebut, kita mendapatkan tiga unsur administrasi, yang terdiri dari:

1. Kegiatan melibatkan dua orang atau lebih
2. Kegiatan dilakukan secara bersama-sama dan
3. Ada tujuan tertentu yang hendak dicapai.

Tiga unsur tersebut berkaitan erat satu sama lain dan terpadu. Jika salah satunya tidak ada, maka kegiatan tersebut tidak dapat disebut sebagai administrasi. Gambar 1.1 menunjukkan keterpaduan di antara tiga unsur administrasi.



Gambar 1.1  
Keterpaduan tiga unsur administrasi

## E. Administrator dan Administrasi

### 1. Administrator

*Administratorship* (keadministratoran) merupakan kedudukan dan fungsi yang rumit sekali, lebih-lebih bilamana menghadapi organisasi yang cukup besar. Oleh karena itu, dalam organisasi-organisasi modern yang cukup besar, administrator merupakan *dewan* (misalnya direksi atau kabinet dalam memimpin negara).

#### a. *Tugas-tugas Administrator*

1. Administrator harus menguasai dan menghayati *mission* (tugas pokok) *badan-usaha* (*enterprise*) sebagaimana dikehendaki oleh para *pemilik* dan pengurus di dalam *anggaran dasar* (undang undang dasar, statuta), *anggaran rumah tangga*

(undang undang peraturan-peraturan penjabaran), *ketentuan-ketentuan* lain (peraturan-peraturan pemerintah, peraturan-peraturan intern badan-usaha). Yang memberi perintah, petunjuk, dan mengawasi administrator adalah *entrepreneur* (pemerintah, pengusaha, dewan komisaris, komisaris) yang bertindak atas nama badan perwakilan pemilik (MPR, Presiden, DPR, Rapat Umum Pemegang Saham, Rapat Umum Anggota, Rapat Umum Pendiri).

2. Administrator adalah perumus lebih lanjut segala apa yang menjadi kehendak dan keputusan entrepreneur, yang bertindak atas nama badan-usaha, ke dalam bentuk yang dapat dipahami secara konkret oleh bawahan dan dapat diselenggarakan secara nyata.
3. Administrator adalah memelihara dan mengembangkan organisasi yang dipercayakan kepadanya secara setepat- tepatnya, terutama dalam arti paduan daripada (a) tertib personal, (b) tertib materiil, (c) tertib fungsional, dan (d) tertib kewenangan serta tanggung jawab. Untuk itu, administrator harus menguasai seluk-beluk organisasi, baik secara teoretis maupun praktis, dibantu oleh stafnya.
4. Administrator adalah memelihara dan mengembangkan sistem informasi yang setepat-tepatnya, termasuk sistem pembukuan, sistem inventaris, sistem kearsipan, sistem dokumentasi, dan sistem komunikasi. Administrator mengendalikan dan mengembangkan sistem informasi tersebut dalam peranannya sebagai administrative manager (*manager administrasi*).
5. Administrator adalah memelihara dan mengembangkan sistem manajemen yang setepat-tepatnya, baik dalam arti *personal* (sistem terdiri atas manager-manager yang setepat-tepatnya menurut kemampuan, yang secara masing-masing dan secara bersama-sama merupakan dan menjalankan pimpinan daripada organisasi) maupun *prosesual* (sistem terdiri atas prosedur-prosedur manajemen yang menghubungkan dan mengaitkan para manager satu sama lain sedemikian rupa sehingga terjadi proses manajemen yang selancar-lancarnya). Administrator memimpin sistem manajemen tersebut dalam peranannya sebagai top manager.
6. Tugas administrator adalah membuat segala yang menjadi tujuan dan maksud badan usaha tercapai dengan keuntungan materiil dan spiritual yang sebaik-baiknya bagi badan usaha.

Keenam tugas administrator tersebut menjadi kewajiban dan tanggung jawab administrator kepada badan perwakilan pemilik badan usaha melalui entrepreneur.

**b. Fungsi-fungsi Administrator**

Apakah yang harus dijalani oleh administrator didalam rangka melaksanakan tugas-tugas tersebut, menurut Fayol :

1. fungsi utama yang harus dijalankan oleh administrator adalah administrasi, yakni manajemen organisasi secara keseluruhan dan menyeluruh (*the over-all management of the organization*);
2. fungsi kedua yang harus dijalankan oleh administrator adalah melakukan kegiatan-kegiatan *komersial* untuk membuat organisasi makin maju dari segi pendapatan dan kekayaan modal, melakukan jual-beli, sewa-menyewa, dan sebagainya;

3. fungsi ketiga administrator adalah menjalankan kegiatan- kegiatan produksi, meningkatkan teknologi dan mutu produk jasa maupun barang;
4. fungsi keempat administrator adalah menjalankan kegiatan- kegiatan *finansiring*, baik dalam arti mengusahakan dana-dana untuk investasi dan perbelanjaan maupun pengurusan dana-dana termasuk perbiayaan (*investasie, externe, dan interne financiering*);
5. fungsi kelima administrator adalah mengembangkan dan menegakkan komptabilitas (*comptabiliteit, accountability*), artinya menjalankan dan mengembangkan semua daya upaya agar segala sesuatunya yang diperoleh dan dipergunakan.

Selanjutnya, fungsi-fungsi administrasi yang terpenting adalah:

- a. *long-term situation analysis dan forecasting*,
- b. *strategy planning dan long term policy analysis*,
- c. *finance and investment planning*,
- d. *capital budgeting*,
- e. *organisation development planning*,
- f. *staff and manpower development planning*,
- g. *top management*,
- h. *administrative management*,
- i. *information system development*,
- j. *management system development*,
- k. *reporting and accountability system development*.

## 2. Administrasi

Administrasi adalah fungsi utama yang harus dijalankan oleh administrator. Yang harus diadministrasi adalah semua sasaran, objek tugas-tugas, dan fungsi-fungsi administrator.

Administrasi adalah "*the over-all management of an organization*". Administrator harus menjalankan dan mengembangkan administrasi tersebut sampai seefektif-efektifnya dengan mengingat kesepuluh aspek administrasi yang telah diuraikan dalam bab terdahulu, yaitu:

- a. fungsi (kegiatan-kegiatan jenis dan bertujuan tertentu);
- b. hayati organisasi yang membuat organisasi "hidup";
- c. kekuatan yang merekat unsur-unsur organisasi;
- d. tim pimpinan organisasi;
- e. manajemen jenis tertentu;
- f. sistem pengolahan input-input tertentu untuk menghasilkan output-output tertentu;
- g. tingkah laku atau sikap kelakuan (*behaviour*) tertentu;
- h. proses kerja sama mengejar tercapainya tujuan-tujuan tertentu;
- i. teknik untuk menangani masalah-masalah "administratif";
- j. ilmu, skills, atau seni kemampuan tertentu.

Dalam menjalankan administrasi, administrator harus menggunakan sarana-sarana tertentu. Sarana-sarana administrasi yang dipergunakan oleh administrator ada tiga, yakni:

1. organisasi, baik sebagai *tertib* (ordening), *struktur*, *sistem* maupun segi-segi lainnya;
2. sistem informasi, yang secara lengkap terdiri atas *sistem inteligen*,

*sistem tata usaha, dan sistem informasi manajemen (MIS);*

3. sistem manajemen, yang merupakan paduan *sistem personal (team of managers)* dan *sistem prosessuil (set of procedures)*. Organisasi, sistem informasi dan sistem manajemen akan dibahas lebih lanjut dalam bab-bab berikutnya.

Organisasi modern terdiri atas unit-unit suborganisasi, dan setiap unit suborganisasi terdiri atas unit-unit subsub-organisasi, dan demikian seterusnya. Demikian pula, setiap sistem informasi terdiri atas subsistem-subsistem informasi, dan setiap subsistem informasi terdiri lagi atas subsistem-subsistem informasi, dan seterusnya.

## **F. Administrasi Indonesia (Nasional)**

Penggunaan ilmu dan teknologi dari luar dan penyesuaiannya dengan budaya Indonesia, dan selanjutnya pembangunan ilmu dan teknologi dari bahan baku intelektual Nusantara, dapat menghasilkan sosok administrasi Indonesia. Dengan demikian, bangsa Indonesia harus mampu meningkatkan posisi dan peranannya dari konsumen atau peniru menjadi juga produsen dan pengeksport ilmu dan teknologi. Administrasi Indonesia (nasional) adalah sebagai berikut.

1. *Administrasi ideal.* dalam hubungan ini, penghayatan dan pengamalan pancasila tidak lain dari administrasi Indonesia.
2. *Teori administrasi* yang diterapkan sesuai dengan kondisi dan situasi Indonesia. Disini, nasional berarti sifat nasionalisme administrative berarti pempribumian administrasi berdasarkan kondisi, sehingga diharapkan memperoleh sifat dan watak keindonesiaan. Hal itu dapat terjadi jika administrasi dipribumikan menurut dan sesuai dengan kondisi dan situasi Indonesia.
3. *Tujuan.* Administrasi nasional berarti administrasi urusan dalam dan luar negeri yang ditunjukkan untuk kepentingan nasional. Motif penyebaran ilmu administrasi ke dunia ketiga sesungguhnya tidak semata-mata demi ilmu atau perikemanusiaan, tetapi digerakkan oleh upaya untuk mengamankan dan mengefektifkan bantuan luar negeri maju kepada dunia ketiga. Menurut Ponsioen dalam *national Development (1968:52)*, program bantuan luar negeri Negara-negara maju kepada Negara berkembang bermula dari butir empat program yang diucapkan oleh Presiden Truman pada tanggal 20 Januari 1949. Deklarasi Truman didukung (diikuti) oleh program pendidikan dan latihan di bidang administrasi untuk mengamankan dan mengefektifkan bantuan tersebut, agen Negara donator (misalnya Amerika Serikat), menyelenggarakan pendidikan/latihan administrasi bagi aparat pemerintah Negara penerima donasi atau bantuan. Dengan demikian, dapat dipahami, pada awalnya ilmu administrasi dieksport ke Indonesia untuk dan sejauh mendukung kepentingan donator. Nasionalisme administrative bermaksud membalikkan hal itu: administrasi untuk kepentingan nasional.
4. *Ruang lingkup.* istilah nasional juga menunjukkan ruang lingkup administrasi di Indonesia dalam arti, setiap kegiatan yang menyangkut semua bidang administrasi di Indonesia dalam arti, setiap kegiatan yang menyangkut semua bidang kehidupan bangsa, Negara, dan masyarakat, perlu diadministrasikan dengan sebaik-baiknya. Bahkan, organisasi masyarakat yang bersifat sukarela pun perlu diadministrasikan. Dimana ada keputusan atau ketetapan, disana diperlukan kehadiran administrasi; dimana ada kebijaksanaan, disana diperlukan kehadiran administrasi. Organisasi nirlaba, demikian

sukiswo Dirdjosuparto dalam *manajemen* (No. 28/1985:22) perlu diadministrasikan, kendatipun organisasi ini tidak bermaksud mencari laba (dalam bentuk uang atau barang) tetapi kepuasan, pengabdian, atau perikemanusiaan (charity).

5. *Gerakan*. Uraian diatas dapat diartikan, administrasi harus menjadi *gerakan nasional*. Isu tentang perlunya peningkatan efisiensi di segala bidang kehidupan masyarakat, bangsa, dan Negara, yang akhir-akhir ini tengah diartikulasikan, sebenarnya tidak lain dari pengungkapan betapa perlunya gerakan nasional di bidang administrasi.
6. *Produk*. Administrasi nasional berarti juga administrasi yang *made in Indonesia*, dengan bahan baku dari dalam negeri. Dalam siaran TVRI acara berita nasional (29 september 1987) diberitakan bahwa jaringan televisi di Amerika menawarkan waktu tiga menit per minggu kepada Indonesia untuk diisi dengan per-KB-an ini salah satu komoditas informasi produk Indonesia yang pantas diketengahkan.
7. *Usaha*. Konsep nasional berkaitan dengan semangat nasionalisme.
8. *Administrative* atau usaha untuk mempribumikan administrasi. Upaya ini berkaitan dengan budaya administrasi suatu bangsa, yaitu identifikasi, orientasi, dan persepsi masyarakat Indonesia terhadap mekanisme pelaksanaan sesuatu yang *given* terhadap norma dan nilai yang menguasai proses berfungsinya mekanisme tersebut (Moelyarto Tjokrowinoto, 1997:26). Kendatipun agak samar-samar, konsep ini sejajar dengan konsep *economic nationalism*. Menurut Andre Hardjana dalam *mass Communication and Economic Nationalism (1980:6)*, konsep *economic nationalism* digunakan, baik di tingkat makro yang berarti *government's economic policy*, maupun di tingkat mikro dalam arti individual's attitudes toward government's control over the country's economic affairs. Jika usaha itu berhasil berarti administrasi nasional (telah) menjadi bagian integral kebudayaan Indonesia.
9. *Pelayanan, perawatan, dan perusahaan*. Ketiga konsep ini merupakan salinan tiga konsep yang dikenal dalam bidang Manajemen, yaitu *service, stewardship, dan entrepreneurship*. Dua yang disebut kemudian dikemukakan oleh William G. Scott dalam artikel berjudul *Organization Revolution, an end to managerial orthodoxy* (dalam *administration and society, Vol 17 No. 2* Agustus Agustus 1985: 149). Menurut Scott, "*stewardship is managerial fidelity in performing the duties of husbanding the property of others.*" Di dalam diri sang steward harus terdapat kesadaran bahwa segala sesuatu yang berada di bawah kekuasaannya bukan miliknya, dan kesediaan untuk merawat, memelihara, bahkan membiakkan kekayaan orang lain yang dititipkan kepadanya. Sikapnya haruslah yang terakhir menyelamatkan diri, itu pun jika kesempatan untuk itu ada. Konsep *stewardship* dianggap tepat digunakan untuk menunjukkan posisi pemerintah menurut pasal 33 UUD 1945.
10. *Keusahawanan (entrepreneurship) menunjukkan kemampuan untuk menggapai sukses*. Glosari manajemen mendefinisikan konsep itu sebagai kemampuan untuk mewujudkan ide menjadi kenyataan, kemustahilan menjadi kemungkinan, dan tantangan menjadi peluang.

*Pola perilaku bangsa*, akhirnya dapat dinyatakan, administrasi Indonesia adalah pola perilaku bangsa Indonesia. Hal ini erat berkaitan dengan butir 7 diatas, seperti diuraikan kelak pada akhir tulisan ini, salah satu indikator keberhasilan proses belajar mengajar ilmu administrasi ialah timbulnya kesadaran akan pentingnya administrasi dan kesediaan tiap anggota masyarakat untuk menjadikannya pola perilaku, baik masyarakat maupun individu.

## G. Pembangunan Administrasi

Pembangunan administrasi dapat dibuat gambar SAI seperti di halaman berikut. Titik rawan pada SAI dapat diidentifikasi melalui proses diagnosis yang disebut *administrative analysis*. Hasil analisis administratif itu dijadikan bahan untuk menyusun rancangan pembangunan administrasi (*administrative reform, administrative innovation*). Kempe R. Hope dan Aubrey Armstrong dalam artikel berjudul *Toward the Development of Administrative and Management Capability in Developing Countries* (dalam *International Review of Administrative Sciences*, Vol. XLVI-1980 No. 4, Brussels), mengemukakan beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam pembangunan administrasi, yaitu:

1. perencanaan dan pelatihan tenaga kerja (*manpower*);
2. desentralisasi dan komunikasi;
3. organisasi politik dan kepemimpinan;
4. pembangunan ekonomi.

Jika ketiga macam kemampuan administratif dikaitkan dengan administrasi vertikal dan horizontal, dapat dibuat matriks sebagai berikut.

	L	S	P
H	XXX	XXX	X
V	X	XXX	XXX

L = kemampuan *linkages*

S = kemampuan struktural

P = kemampuan melaksanakan tugas (*performance*)

H = administrasi horizontal  
V = administrasi vertikal

X = pentingnya pembangunan aspek yang bersangkutan

Gambar: Hubungan antar Kemampuan Administrate dengan Administrasi Vertikal dan Horizontal

Pembangunan administrasi ditujukan untuk memampukannya berfungsi sebagai alat pembangunan, memampukannya untuk responsif terhadap perubahan lingkungan, dan memampukannya sebagai bagian ketahanan nasional. Hal itu tercapai jika setiap/semua kegiatan/usaha masyarakat diadministrasikan, dan semua orang beradministrasi. Impian David C. McClelland dalam *The Achieving Society* (1961) bisa menjadi kenyataan.

### a. Pembangunan Administrasi sebagai Profesi

Pekerjaan di bidang administrasi sejak lama telah menjadi lapangan kerja. Karier di bidang administrasi pun terbuka bagi siapa saja. Perhitungan atau asosiasi kaum profesional terbentuk di mana-mana. Di Amerika terkenal American Management Association (AMA). Di negeri Belanda telah didirikan *Orde van Organisatie-Adviseurs* (1941). Di Indonesia telah berdiri Perhimpunan Sarjana Administrasi Indonesia (PERSADI). Di samping itu, lembaga-lembaga konsultasi di bidang manajemen sedikit banyak memberi dorongan atas perkembangan administrasi sebagai profesi di Indonesia.

### b. Hubungan Antarlingkungan, Administrasi, dan Pembangunan



Hubungan antaradministrasi lingkungan, ekologi administrasi, administrasi pembangunan, dan pembangunan administrasi, dapat digambarkan sebagai berikut:

1. pembangunan perlu diadministrasikan agar efektif dan efisien. Dalam hubungan ini lahir administrasi pembangunan;
2. keberhasilan administrasi pembangunan bergantung pada kemampuan administratif suatu bangsa. Jika kemampuan administratif itu rendah, administrasi harus dibangun (dibaharui, diperbaiki). Hal ini melahirkan konsep pembangunanadministrasi;
3. kondisi administrasi suatu bangsa bergantung pada lingkungannya. Lingkungan dapat memengaruhi sistem administrasi. Studi tentang pengaruh lingkungan tersebut melahirkan ekologi administrasi.

Jika lingkungan administrasi lemah, sistem administrasi pun lemah. Oleh karena itu, lingkungan administrasi perlu dibangun atau dikelola, atau dengan perkataan lain diadministrasikan sehingga lahirlah administrasi lingkungan.

Di atas telah diuraikan beberapa sistem administrasi, sistem itu berbeda-beda menurut segi pendekatannya, yaitu proses, fungsi, dan strukrur, pendekatan lain yang dapat diterapkan disini ialah pendekatan dari segi level (aras, tingkat). Makna pendekatan ini ialah, semakin tinggi level administrasi, semakin sophisticated administrasi itu. Pendekatan ini digunakan oleh Jerald Hage dalam *Theories of Organizations* (1980). Hage menggunakan tiga terhadap gejala keorganisasian, yaitu mikro, mesodan makro, komponen sistem mikro adalah individu, komponen sistem meso alah kelompok, sedangkan komponen sistem makro adalah organisai.

Administrasi dibuat bersistem agar memiliki *kemampuan*, memiliki *ketahanan* dalam menghadapi berbagai faktor negatif, dan *responsiveness* terhadap perubahan lingkungan. Sudah tentu, sistem administrasi merupakan subsistem lain yang lebih besar (luas). Seperti telah dikemukakan, proses administrasi negara, misalnya bergantung pada sistem pemerintahan, dan yang disebut kemudian pun bergantung pada sistem politik.

Setiap sistem administrasi dapat dibandingkan satu dengan yang lain, menurut skema atau kriterium di bawah ini.

<b>SEGI</b>	<b>KOMPONEN</b>
Foci	Administrasi Sosial Administrasi Niaga (Bisnis) Administrasi Negara (Publik)
Proses	OutputInput Throughput (Proses Konversi)Feedback Lingkungan Faktor U
Fungsi	Organisasi (Anatomik) Manajemen (Fisiologik)Perilaku (Behavioral)
Struktur	Administrasi Sektoral Administrasi Horisontal
Level	
• Mikro	Individu Kelompok
• Meso	Organisasi
• Makro	

## BAB II

### ILMU ADMINISTRASI NEGARA DAN PERKEMBANGANNYA

#### A. Administrasi Negara Ideal

Administrasi negara ideal menurut Vincent Ostrom dalam *The Intellectual Crisis In American Public Administration* (dalam Robert. Golembiewski, *Public Administration as a Developing Discipline*, 1977) adalah *democratic administration*. Konsep ini merupakan reaksi dan koreksi terhadap administrasi negara di Amerika pada masa Perang Vietnam dan Pemerintahan Nixon yang dinilai tidak responsif, nonpartisipasi, mementingkan diri sendiri dan tidak netral nilai. Administrasi demokratis menumbuhkan pola dan strategi *Bottom up* yang disandarkan pada seperangkat anggapan dasar yang terkadang bernada revolusioner.

Sebagai disiplin ilmu, administrasi negara menurut Golembiewski meliputi :

1. *Public management care* (kepegawaian, teori organisasi, keuangan negara, dan sebagainya)
2. *Management Specialization* (pemrosesan data, sistem informasi dan sebagainya)
3. *Policy specialization* (kebijaksanaan pemerintah di bidang-bidang tertentu, seperti kebijaksanaan di bidang transportasi, perumahan, lapangan kerja dan sebagainya).

Di Amerika Serikat telah dibentuk sebuah badan yang bertanggung jawab dalam hal penetapan panduan (*guidelines*) dan standar mengenai ruang lingkup administrasi negara, yaitu *the National Association of School of Public Affairs and Administration (NASPAA)*. Badan ini dibentuk pada tahun 1970. Sejak pembentukannya, badan ini terus menerus berusaha untuk mengembangkan administrasi negara yang bersifat profesional. Menurut Daniel M. Poore dalam Joseph A. Uvcgc, Jr (cd) dalam *Public Administration* (1982), pendidikan profesional di bidang administrasi negara yang dilakukan menurut pendekatan multidisiplin (*multidisciplinary professional education*). Disiplin administrasi negara dilihat dari sudut atas pemerintahan (*level of government*) dan fungsi kenegaraan (*public function*). Golembiewski mengusulkan lima program pendidikan administrasi negara yaitu:

1. *Public Affair* (bagi calon elite administrasi seperti diplomat, staf tingkat tinggi, dan lain-lain)
2. *Public Management* (bagi pejabat rendah dan menengah)
3. *Public Management, special locus* (administrasi lokal, administrasi kota, dan sebagainya)
4. *Public Management specialities* (bagi pejabat pemegang fungsi-fungsi manajemen)
5. *Public Policy* (bagi calon *policy scientist*)

Di Indonesia, administrasi negara berfungsi sebagai alat pembangunan. Ia diharapkan sebagai *Whistle of change*, demikian disebutkan Milton Esman dalam D. Woods Thomas et al. eds. *Institution Building: a Model for Applied Social Change* (1972:67). Oleh karena itu, administrasi Negara Indonesia pertama-tama berkembang sebagaimana di uraikan kemudian pada bagian lain buku ini merupakan administrasi negara dalam usahanya melayani kepentingan masyarakat, sehingga disebut juga administrasi eksternal. Administrasi Negara diartikan sebagai mekanisme penyelenggaraan mesin pemerintahan yang juga disebut mekanisme penyelenggaraan mesin pemerintahan yang juga disebut birokrasi. Pusat perhatian administrasi administrasi Negara dalam hal ini adalah mekanisme Negara ke dalam (administrasi internal). Administrasi Negara dalam hubungan ini adalah *administrasi*

*pemerintahan*. Administrasi pemerintahan merupakan implementasi perayuran yang mengatur pemerintahan pada tiap aras pemerintahan. Jadi, Implementasi UUD disebut *adminstrasi pemerintahan (di) daerah*, dan Implementasi UU 5/1979 disebut *administrasi pemerintah desa*. Sebagai kepala wilayah, gubernur/ bupati/ walikotamadya/ walikota/ camat disebut *administrator*, tetapi sebagai kepala unit organisasi kenegaraan (pemerintah) yang bersifat otonom, kepala daerah berfungsi sebagai *Manager*. President sebagai kepala Negara juga adalah *Manager*, bahkan top *management* dalam hubungan inilah, *timbul istilah manajemen keuangan* atau *management pemerintah daerah*.

Disamping perspektif di atas, setiap sector/lembaga pemerintah mempunyai administrasi sendiri, jadi, ada administrasi pendidikan di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, administrasi koperasi di bawah Departemen Koperasi, dan sebagainya.

## **B. Ilmu Administrasi Negara**

Ilmu Administrasi Negara adalah ilmu pengetahuan (cabang ilmu administrasi) yang secara khas melakukan studi (kajian) terhadap fungsi intern dan ekstern struktur-struktur dan proses-proses yang terdapat di bagian yang sangat penting daripada sistem dan aparatur pemerintahan. Secara singkat, disebut administrasi negara. Dalam bahasa Inggris Amerika disebut *public administration*, namun lebih tepat disebut *state administration*, dan dalam bahasa Belanda disebut *openbaar bestuur*.

Dapat dikatakan bahwa istilah *public administration* atau "the administration" dalam arti *openbaar bestuur* lahir di Amerika Serikat dalam tahun 1887 dari Woodrow Wilson. Pengertian lebih lanjut mengenai administrasi negara akan dibahas dalam bab berikutnya.

Dalam bahasa sehari-hari, administrasi negara disebut juga "pemerintahan", asalkan tidak dicampuradukkan dengan pemerintahan yang sifatnya eksekutif atau politik kenegaraan. Di kalangan departemen kehakiman dan badan-badan pengadilan beredar istilah "tata usaha negara" sebagai konsekuensi (karena sudah terlanjur disebut demikian) daripada Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Istilah "tata usaha negara" berasal dari tahun 1948 pada saat orang belum mengenal istilah *public administration*. Menurut Pasal 1, ad 1, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986, yang dimaksud dengan "Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah." Menurut Penjelasan "yang dimaksud dengan *urusan pemerintahan* ialah kegiatan yang bersifat eksekutif." Secara umum, "eksekutif" berarti *policy making (executive officer adalah policy maker)*, sedangkan "administratif" berarti "*objective, plan or action decision making*".

## **C. Dasar-Dasar Administrasi**

Di dalam sambutan Pemerintah mengenai Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 disebut bahwa "Pemerintah diberi wewenang untuk melakukan perbuatan tata usaha negara yang dapat dikelompokkan dalam tiga macam perbuatan, yaitu :

1. Mengeluarkan keputusan (*bechikking*)
2. Mengeluarkan peraturan (*fregeling*)
3. Melakukan Perbuatan Materiil (*materied daad*)

Pandangan tersebut berdasarkan segi hukum negara (*staatsrecht* dalam arti luas). Pada saat ini, organisasi setiap negara modern terdiri dari tiga lapisan, yaitu :

1. *Organisasi negara*, terdiri atas lembaga-lembaga dan pranata-pranata konstitusional (ditentukan adanya oleh Undang-undang Dasar), secara langsung atau tidak langsung, yang berkaitan satu sama lain sedemikian rupa sehingga merupakan “struktur” negara.
2. *Organisasi pemerintahan*, terdiri atas semua pejabat yang berkaitan satu sama lain seperti suatu jaringan (*network*) dan masing-masing berwenang mendapatkan policy politik negara menurut tingkatan dan wilayah atau bidang masing-masing.
3. *Organisasi administrasi*. Negara yang melaksanakan dan menyelenggarakan policy-policy dan keputusan-keputusan pemerintah menurut hukum administrasi negara yang berlaku, dan untuk mudahnya sering juga disebut “organisasi pemerintah” sebab setiap pejabat pemerintah merangkap sebagai administrator negara (*bestuursambtenaar*).

Dengan demikian, sistem dan aparatur pemerintah suatu negara modern menjalankan dua tingkatan pemerintahan, yaitu sebagai berikut :

1. Pemerintah politik, atau pemerintah eksekutif, atau pemerintahan pemerintah, atau disingkat “pemerintahan” yang dalam bahasa Inggris disebut *government*, dalam bahasa Belanda *regering* atau *berwindrovoering*, atau pemerintahan teknis, atau disingkat, “administrasi negara”, dalam bahasa Inggris British Civil Service, dalam Bahasa Belanda *Openbaar Bestuur* *government* mengeluarkan *political policies*. *Administratie* mengeluarkan *administrative policies*.
2. Ilmu pemerintahan dalam arti luas terdiri dari :
  - b. Ilmu pemerintahan yang merupakan bagian dari ilmupolitik
  - c. Ilmu administrasi negara, yang merupakan bagian dari ilmu administrasi.

Ilmu pemerintah (dalam arti sempit), atau *the science of government*, merupakan bagian dari politikologi atau ilmu politik. Ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang secara khas melakukan studi terhadap fungsi pemerintahan dalam suatu negara, terhadap struktur-struktur dan proses-proses kepolitikan yang terdapat di kalangan pejabat pemerintah di dalam atau pada waktu mereka memberikan arah pada jalan dan perilaku negara, baik intern dalam negeri maupun ekstern luar negeri.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti utama, yaitu :

1. Sebagai salah satu fungsi pemerintah
2. Sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) dari pemerintah,
3. Sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu.

Administrasi negara, terutama dipergunakan dalam arti yang kedua dan ketiga yang dapat didefinisikan sebagai keseluruhan dari struktur, unit organisasi, dan proses, yang di dalamnya terjadi keputusan-keputusan yang dinyatakan atau dianggap oleh negara sebagai mengikat semua pihak yang bersangkutan.

Keputusan-keputusan administrasi negara tersebut mengikat semua pihak yang bersangkutan, yang karena ikatan kemasyarakatannya, tidak dapat menghindarkan diri dari efeknya. Jadi, jika seorang meninggalkan masyarakat atau negara yang bersangkutan, yang menjadi wilayah yurisdiksi administratif seorang pejabat administrasi negara pengambil keputusan, orang tersebut tidak bisa dikejar. Misalnya, seorang yang terkena tagihan denda atau tagihan pajak, tidak dapat diapa-apakan lagi, sampai dia bisa kembali lagi.

Di Indonesia, administrasi negara Republik Indonesia dijalankan oleh ratusan ribu pejabat pemerintah/administrasi negara yang masing-masing, secara akademik, disebut administrator negara. Di dalam praktik, sebutannya

berbeda-beda menurut posisi dan jabatan masing-masing: presiden, menteri, sekretaris jenderal, direktur jenderal, inspektur jenderal, kepala kepolisian republik Indonesia, jaksa agung, direktur (kepala direktorat), kepala badan, kepala biro, kepala bagian, gubernur (kepala wilayah provinsi), kepala daerah tingkat I, bupati (kepala wilayah kabupaten), kepala daerah tingkat II, sekretaris wilayah, sekretaris daerah, kepala kanwil, kepala dinas daerah, camat (kepala wilayah kecamatan), kepala desa, dan seterusnya.

Untuk menjalankan administrasi negara modern, setiap administrator negara, memerlukan tujuh kategori ilmu (kemampuan) dan pengetahuan, yakni sebagai berikut.

1. *Ilmu pimpinan organisasi*, yang mencakup kemampuan menentukan atau membuat strategi umum organisasi, *policy* umum organisasi, rencana induk organisasi, program jangka pendek dan panjang, peraturan, budget parsial, proyek, dan tahunan, dan pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*). Ilmu organisasi, khususnya organisasi dari suatu instansi pemerintahan, kemampuan mengembangkan struktur dan proses organisasi pemerintahan, pembagian tugas dan wewenang yang serasi, mengembangkan struktur informal dan kebudayaan organisasi, pemeliharaan harmoni dan pengendalian konflik dalam organisasi pemerintahan, penyesuaian formasi personal dan pengembangan rencana karier.
2. *Ilmu informatika pemerintahan*, kemampuan mengembangkan sistem tata usaha kantor yang efektif (sistem *filing*, sistem dokumentasi dan kearsipan, sistem korespondensi, sistem komunikasi, sistem kesekretariatan) mengembangkan sistem tata usaha keuangan instansi, sistem tata usaha kepegawaian instansi, sistem tata usaha materiil atau perbekalan instansi, sistem tata usaha perjalanan dinas, sistem pelaporan dinas, dan kemampuan mengembangkan sistem informasi manajemen.
3. *Ilmu policy pemerintahan (political policies, dan administrative policies)*, yaitu kemampuan dan pengetahuan tentang proses pengembangan dan penentuan berbagai *policy* (kebijaksanaan, kebijakan) pemerintahan, dan proses-proses pengambilan berbagai macam keputusan pemerintahan, penguasaan teori-teori dan model-model keputusan pemerintahan, teori tentang tahapan-tahapan dalam proses pembentukan berbagai *policy* menurut sektor kegiatan pemerintahan, dan teknik-teknik serta taktik pengendalian situasi, baik yang menyangkut teknik-teknik manajemen maupun sistem-sistem *budgeting*.
4. *Ilmu manajemen pemerintahan*, kemampuan menangani masalah-masalah tugas pemerintahan dan mengambil keputusan-keputusan yang setepat-tepatnya menurut berbagai persyaratan teknis, yuridis, psikologis, sosial-budaya, politis, dan sebagainya, kemampuan mengurus berbagai urusan pemerintahan, keuangan, pelayanan masyarakat, kepegawaian, perkantoran, kemampuan menjalankan kepemimpinan terhadap bawahan, memelihara disiplin kerja, menjaga kebersihan, kerapian, dan kesehatan personal dan lingkungan, dan menjalankan *public relations*.
5. *Pengetahuan hukum dan politik pemerintahan*.
6. *Ilmu operasi kerja*, kemampuan melakukan studi organisasi dan metode, mengembangkan pola *layout* (tata ruang) dan prosedur kerja yang mendatangkan efisiensi, menentukan *hardware* dan *software* kerja yang paling sesuai dengan

situasi tugas dan kondisi organisasi.

7. Aspek-aspek administrasi negara itu banyak sekali, sehingga dalam kurikulum pendidikan administrasi negara modern perlu dicantumkan mata kuliah bantuan, seperti ilmu hukum administrasi negara, ilmu politik pemerintahan, ilmu ekonomi negara (*political economy, staatshuishoudkunde*), ilmu keuangan negara (*public finance, openbare financien*), sosiologi pemerintahan, dan psikologi sosial.

Pengembangan ilmu administrasi negara di Indonesia harus dilakukan dengan terus-menerus memantau keadaan masyarakat Indonesia beserta perubahan-perubahannya yang terjadi, terutama yang bersifat budaya. Hal tersebut penting sekali karena di dunia, ilmu administrasi negara sangat kuat bersifat *normatif* dan *preskriptif*, sedangkan di Indonesia, nilai-nilai dan norma-norma masyarakat cenderung berubah dengan cepat dan beragam.

#### D. Kedudukan Administrasi

Karena menjalankan administrasi negara modern tersebut sulit, problema administratifnya (= pimpinan, organisasi, informasi, manajemen, operasi) banyak sekali, seperti yang telah diuraikan di atas. Pada awal abad ke-20 lahirlah ilmu administrasi publik di Amerika Serikat (yang dipelopori Woodrow Wilson pada tahun 1887), sedangkan di Prancis, 10 tahun sebelumnya lahir ilmu administrasi umum (Henri Fayol).

Seperti telah dikemukakan di atas, ilmu administrasi negara adalah bagian dari ilmu administrasi publik. Ilmu administrasi publik terdiri atas ilmu administrasi nasional publik, yaitu = ilmu administrasi negara, dan ilmu administrasi internasional publik.

Dalam buku ini, ilmu administrasi negara diperlakukan sebagai cabang dari ilmu administrasi (Vide, jilid I dan jilid II). Cabang-cabang lain dari ilmu administrasi adalah *ilmu administrasi niaga* (atau ilmu administrasi bisnis atau *business administration, bedrijfskunde*) dan *ilmu administrasi internasional*. Oleh karena ilmu administrasi negara merupakan *cabang* dari ilmu administrasi, semua prinsip dan teori umum mengenai administrasi dan manajemen pada umumnya berlaku pula bagi administrasi negara.

Ilmu administrasi negara, seperti halnya ilmu administrasi pada umumnya, terdiri atas :

1. Ilmu administrasi negara deskriptif, secara analitis sistematis melukiskan keadaan administrasi negara yang ada,
2. Ilmu administrasi sebagai eskplikatif, yang dengan menyusun berbagai teori dan dalil mencoba menjelaskan mengapa sampaiterjadi berbagai macam masalah dan keadaan.
3. Ilmu administrasi Negara *preskriptif dan normative*, yaitu melalui berbagai studi (penyidikan, penelitian, dan sebagainya) mencaoba menyusun berbagai ajaran dan teori bagaimana sebaiknya menangani berbagai problema dan keinginan atau tujuan (Preskripsi berarti "resep")

Dalam ilmu administrasi, administrasi berarti pimpinan dan pengendalian organisasi secara keseluruhan (*administration is the overall governance and control of an organization*). Sehubungan dengan pengertian administrasi tersebut tampaknya mudah, tetapi dalam praktiknya sulit karena suatu Negara secara keseluruhan. Definisi atau rumusan tersebut tampaknya mudah, tetapi dalam praktiknya sulit karena suatu Negara besar seperti Negara Republik Indonesia mempunyai ribuan unit organisasi administrasi Negara yang besar atau kecil. Dengan perkataan lain terdapat ribuan administrator Negara, yang masing-masing

menjalankan administrator Negara Republik Indonesia menurut kedudukan masing-masing di dalam kerangka Organisasi Negara Republik Indonesia. Kedudukan administrator tersebut bertingkat-tingkat. Ada administrator yang menjadi kepala "holding" ada yang berkedudukan sebagai coordinator, ada yang berkedudukan sebagai kepala gabungan, ada yang berkedudukan sebagai kepala kantor besar membawahi berbabagi kantor cabang.

Kemudian, ada administrator negara yang menjalankan administrasi makro, administrasi meso, administrasi mini, dan administrasi mikro, satu sama lain bergantung pada posisinya serta sifat tugas dan fungsi unitnya yang dipimpin. Dalam buku ini, bahasan akan dititikberatkan pada administrasi negara mikro yang berada paling dekat kepada masyarakat atau rakyat biasa. Para administrator negara tersebut, yang di dalam praktik juga berkedudukan sebagai (pejabat) pemerintah, bertugas menjalankan *strategi* dan *policy-policy* pemerintah, dan ikut aktif merencanakannya dan merumusnya. *Policy-policy* (kebijaksanaan, kebijakan) itulah yang di dalam praktik kehidupan masyarakat sehari-hari tidak jarang menimbulkan masalah yang pada pokoknya bersifat administratif.

Dengan demikian, para administrator negara/kepala unit organisasi administrasi negara, terutama yang berhadapan langsung dengan warga masyarakat, pada umumnya harus menetapkan strategi dan *policy* administratifnya, misalnya mengenai pengairan, pertanahan, dan sebagainya.

## **E. Tingkatan- Tingkatan Administrasi**

Administrasi Negara, seperti telah diuraikan diatas, dijalankan oleh semua pejabat pemerintah (yang secara otomatis) merangkap sebagai pejabat administrasi Negara) dan semua pejabat administrasi negara murni (yang tidak mempunyai wewenang pemerintahan). Setiap pejabat pemerintah memimpin suatu unit organisasi yang sangat kecil. Lebih rumit lagi, sistem organisasinya bermacam-macam, yakni :

1. Sistem organisasi sentral, terdiri atas
  - a. Organisasi sentral langsung
  - b. Organisasi dekonsentral
- 2.. Sistem organisasi desentral, terdiri atas :
  - a. Desentralisasi (otonomi) fungsional (otorita, dan sebagainya)
  - b. Desentralisasi terotoral
- 3.. Desentralisasi sosial (daerah I, daerah II) terdiri atas :
  - a. Tugas pembantuan
  - b. Otonomi penuh
4. Sistem organisasi otonomi rural, desa

Setiap unit sistem organisasi pemerintahan tersebut terdiri atas pejabat pemerintahan dan pejabat administrasi Negara murni. Ratusan ribu orang pejabat administrasi Negara murni tersebut berfungsi sebagai pejabat staf dari para pejabat pemerintah yang mempunyai wewenang pemerintahan dan policy politik. Pejabat pemerintah (dalam arti sempit) merangkap sebagai pejabat administrasi Negara, namun tidak sebaliknya.

Pejabat-pejabat pemerintah tersebut bertingkat-tingkat kedudukannya :

- a. Pemerintah Pusat, terdiri dari Presiden dan para Menteri beserta jajarannya dan lembaga lembaga negara non departemen;
- b. Pemerintah Provinsi, yaitu Gubernur beserta Kepala Badan dan Dinas dinas yang ada di jajarannya;
- c. Pemerintah Kabupaten/Kota, yaitu Bupati dan Walikota beserta jajarannya;

d. Pemerintah Desa dengan aparatur desanya

Dengan mengikuti kedudukan pemerintah, administrasi Negara pun bertingkat-tingkat. Pejabat pemerintah (dalam arti sempit) adalah pejabat Negara yang mempunyai wewenang *politik Negara*, artinya wewenang menetapkan peraturan atau ketentuan yang berlaku bagi masyarakat umum secara mengikat (= mempunyai kekuatan undang-undang). Para pejabat tersebut mempunyai kekuasaan atau wewenang politik untuk kepentingan Negara.

Peraturan atau ketentuan regulatif dari seorang pejabat, administrasi Negara hanya mempunyai daya laku intern, artinya hanya berlaku terhadap pejabat-pejabat bawahannya, tidak berlaku terhadap warga masyarakat atau instansi luar karena seorang pejabat administrasi Negara tidak mempunyai kekuasaan atau wewenang politik, sehingga tidak boleh adu dengan kekuatan dengan warga masyarakat.

Pejabat administrasi negara adalah pejabat yang hanya mempunyai wewenang administrasi (Negara). Keputusannya hanya berlaku terhadap kasus tertentu sebagaimana diajukan secara tertulis oleh seseorang (warga masyarakat) tertentu, badan tertentu, atau instansi tertentu.

Pejabat pemerintah (dalam arti sempit) harus selalu waspada jangan sampai mencampuradukkan sikap dan tindakan pemerintahannya dengan sikap dan tindakan administratifnya atau administrative negaranya. Pejabat pemerintah dalam arti luas adalah semua pejabat yang oleh masyarakat umum dianggap sebagai yang mewakili pemerintah Negara.

## F. Administrasi Negara sebagai Staf Pemerintahan

Pada hakikatnya, aparatur administrasi negara merupakan jaringan sistem unit-unit staf dari (pejabat) pemerintah yang bersangkutan. Para pejabat yang hanya mempunyai wewenang "administrasi negara" atau wewenang pelaksanaan keputusan dan peraturan pemerintah merupakan pejabat-pejabat staf dari pejabat pemerintah yang bersangkutan. Jabat staf di dalam organisasi modern merupakan jabatan yang sangat vital karena pemimpin + staf merupakan pimpinan pemerintahan (= pimpinan) adalah pemerintah (pemimpin) + administrasi negara (staf).

Dalam praktik sehari-hari, pemerintahan dan administrasi negara tidak bisa dipisah. Akan tetapi, secara yuridis (karena negara Republik Indonesia adalah negara hukum) harus dibedakan. Hal ini karena keputusan pemerintahan mempunyai konsekuensi hukum yang berbeda daripada keputusan administratif. Oleh karena itu, jika kita mempergunakan istilah "pemerintahan", seperti yang lazim dipergunakan oleh masyarakat sehari-hari, kita harus sadar bahwa "pemerintahan" terdiri atas yang *bersifat politik*, artinya mengatur dan membina masyarakat (pengaturan, pembinaan masyarakat negara, kepolisian, dan peradilan), dan yang bersifat *nonpolitik*, artinya secara administratif-teknis melaksanakan kehendak dan keputusan pemerintah semata-mata serta melayani warga masyarakat (baik perseorangan maupun badan) sesuai dengan permohonan tertulis mereka. Kesadaran akan perbedaan antara pemerintahan dan administrasi negara tersebut hanya dapat diperoleh melalui pendidikan.

Ada baiknya, jika pemerintahan yang bersifat politik, yakni pemerintahan politik atau pemerintahan eksekutif, kita tulis "pemerintahan" dengan huruf P besar, sedangkan yang bersifat nonpolitik, atau pemerintahan administratif atau administrasi negara, kita tulis "pemerintahan" dengan huruf p kecil. Pemerintahan yang bersifat nonpolitik (= tidak memakai paksaan terhadap warga atau badan masyarakat dalam bentuk apa pun) hanya



bersifat melaksanakan peraturan, kehendak, dan keputusan pemerintah secara administratif-teknis belaka, yaitu:

1. Melayani warga masyarakat (baik perseorangan maupun badan) Yang mengajukan permohonan secara tertulis untuk meminta haknya sesuai/berdasarkan ketentuan, undang-undang,
2. Melakukan kegiatan materiil, misalnya membangun jalan, gedung, sekolah, saluran irigasi, dan sebagainya, disebut "administrasi negara".

Jika ada keputusan administrasi negara yang harus ditaati oleh warga atau badan masyarakat, tetapi tidak dipenuhinya oleh yang bersangkutan, misalnya syarat-syarat administratif yang harus dipenuhi guna keabsahan suatu hak yang diminta, pejabat administrasi negara hanya dapat membatalkan keputusannya sebagai tindakan sanksional. Jika ada keputusan pemerintah yang tidak ditaati oleh warga atau badan masyarakat yang wajib menurut undang-undang, yang bertindak adalah polisi, sebagai "tangan kuat" atau strong arm dari pemerintah. Bahkan, jika perlu, dalam keadaan darurat, adalah militer (yang dimaksud dengan "polisi" dalam negara modern bukan hanya POLRI).

## BAB III KONSEP ADMINISTRASI NEGARA

### A. Pengertian Administrasi Negara

Menurut Dimock dan Dimock (1992:19), administrasi Negara merupakan bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan lebih luas, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga-lembaga mulai dari salah satu keluarga hingga Perserikatan Bangsa-bangsa disusun, digerakkan, dan dikemudikan. Administrasi Negara juga merupakan bagian ilmu politik yang mempelajari penentuan kebijaksanaan Negara dalam suatu proses. Oleh sebab itu, sebagai suatu ilmu yang diperoleh dari kedua ilmu pengetahuan ini, administrasi Negara menghendaki dua macam syarat jika hendak dipahami. *Pertama*, perlu mengetahui sesuatu mengenai administrasi umum. *Kedua*, harus diakui bahwa banyak masalah administrasi Negara timbul dalam kerangka politik.

Selanjutnya, Dimock dan Dimock (1992:20) menambahkan bahwa administrasi Negara adalah ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintahan, dan cara mereka memperolehnya. Oleh karena itu, ilmu administrasi Negara tidak hanya mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah, tetapi juga bagaimana melakukannya. Sejalan dengan pendapat diatas, Thoha (1997:10) mengemukakan bahwa ilmu Administrasi Negara diturunkan dari ibu administrasi dan ayah politik. Dengan demikian, pengetahuan administrasi yang diterapkan dalam kegiatan politik atau Negara atau pemerintahan itulah administrasi Negara.

Robbins (1983:9) mengemukakan bahwa *administration in the universal process of vilocity getting activities completed with and through other people* (administrasi adalah keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dan melalui orang lain).

Waldo (1996:17) mendefinisikan administrasi Negara sebagai organisasi dan manajemen manusia dalam pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu, administrasi Negara merupakan seni dan ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan urusan Negara. Pada sisi lain, Pffiner dan Presthus seperti dikutip Pamudji (1985:21) mendefinisikan administrasi negara sebagai berikut:

*"in sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, and compassing innumbrable skills and techniques which give order and purpose to the efforts to large number of people."*

Siagian (1994: 3) memberikan pengertian bahwa administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan dua orang atau lebih, yang terlibat dalam bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang ditentukan sebelumnya. Sementara itu, Handyaningrat (1996: 2) mendefinisikan administrasi sebagai berikut:

*"a process common to all group effort public or private, civil or military, large scale or small scale..."*, yaitu suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil, dan sebagainya.

Simon (dalam Handyaningrat, 1996: 1) memberikan definisi sebagai berikut: *Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*, yaitu kegiatan kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama. Hal senada dikemukakan Tjokroamidjojo (1995: 3) bahwa ilmu administrasi adalah

ilmu mengenai kerja sama manusia dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu. Secara khusus, Ramto (1991: 27) mengemukakan bahwa pengertian administrasi mencakup proses penentuan arah, tujuan, atau sasaran dan norma-norma atau cara-cara untuk mencapainya berupa kebijaksanaan atau program yang bersifat menyeluruh.

Tread (dalam Silalahi, 1989: 10) mengemukakan "*Administration is conceived as the necessary activities of these individuals (executives) in an organization who charge with ordering, forwarding, and facilitating the associate efforts of group of individuals brought together to realize certain defined purpose*" (Administrasi meliputi kegiatan individu dalam suatu organisasi yang bertugas bekerja sama sekelompok individu untuk merealisasikan tujuan yang ditentukan).

White (dalam Silalahi, 1989: 10) menyatakan, "*Administration is the process common to all groups efforts, public or private, civil or military, large scale or small scale...*" (Administrasi adalah proses yang umumnya dijumpai di semua kegiatan kelompok, baik publik maupun privat, sipil atau militer, dalam ukuran besar atau kecil).

Konsep paling baik untuk menjelaskan administrasi negara adalah konsep administrasi negara sebagai suatu proses. Dimock (Pamudji, 1995: 31) mengemukakan, "*A process, it is all the steps taken between the turn in enforcement agency assumes jurisdiction and the lost brick is placed*" (sebagai proses administrasi negara meliputi semua langkah yang diambil di antara saat badan pelaksanaan menerima kewenangan dan saat batu terakhir diletakkan). Dengan demikian, sebagai suatu proses, administrasi negara meliputi seluruh kegiatan mulai saat menentukan tujuan yang akan dicapai sampai pada penyelenggaraan mencapai tujuan tersebut.

Apa yang dinamakan atau disebut *administrasi negara* dalam ilmu pengetahuan mempunyai beberapa arti, bergantung pada segi pandangannya. Di atas telah diberikan definisi kerja secara singkat mengenai administrasi negara. Secara lengkap, seperti telah diuraikan di awal bab, administrasi negara mempunyai tiga pengertian pokok, yaitu:

1. administrasi negara sebagai fungsi/tugas pemerintah,
2. administrasi negara sebagai aparat/aparatur pemerintah,
3. administrasi negara sebagai proses teknis pengerjaan.

Dari segi ilmu administrasi, administrasi negara adalah administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh pemerintah, melalui perundang-undangan dan dalam bentuk hukum publik lain. Oleh karena itu, bersifat publik atau kenegaraan. Untuk tujuan-tujuan yang bersifat publik berlaku hukum publik, dan administrasi negara juga bersifat administrasi publik. Publik berarti "kenegaraan", ada hubungannya dengan perikehidupan dan status negara. Karena itu, administrator negara mempunyai status (hak, kewajiban, dan tanggung jawab) lain seorang administrator privat yang hanya tunduk kepada hukum privat (terutama hukum perdata, hukum dagang, dan sebagainya).

Seorang administrator privat (swasta atau nonswasta) tidak bertanggung jawab kepada (seorang pejabat) pemerintah, tetapi kepada seorang atau badan privat juga, artinya hubungannya tunduk kepada dan diatur oleh hukum privat. Suatu negara modern merupakan badan hukum publik dan badan hukum privat, pemerintah negara modern harus mengadakan ikatan-ikatan keperdataan dengan pihak-pihak hukum privat dan dapat juga bertindak sebagai badan hukum privat, misalnya mengadakan berbagai kontrak jual beli, sewa- menyewa, dan sebagainya. Jika pemerintah (hendak) berbuat sebagai badan privat, dia benar-benar harus

mendudukan dirinya secara yuridis sejajar dengan pihak yang dihadapinya, dan terhadap tata hubungan yang terjadi berlaku hukum privat. Dalam hal adanya konflik atau persengketaan, pemerintah harus tunduk kepada putusan hakim pengadilan privat (perdata), dan tidak boleh bersikap sebagai penguasa negara, sampai perkaranya selesai. Pemerintah yang sedang berbuat sebagai badan privat harus menanggalkan kekuasaannya terhadap urusan yang bersangkutan dan bersikap secara sama derajat (*equal*) terhadap pihak lain. Itulah peraturan permainan (*rules of the game*) dalam kehidupan privat dalam negara atau dunia modern.

Dalam kehidupan hukum privat modern, segala sesuatunya diselesaikan menurut aturan hukum, dan tidak menurut aturan kekuasaan, apalagi aturan adu kekuatan atau kekerasan yang merupakan salah satu ciri khas masyarakat biadab. Misalnya, dalam menjalankan tugas/fungsi bisnis, pemerintah harus mendudukan dirinya sebagai badan privat, dan mempergunakan serta tunduk pada hukum privat yang berlaku.

Dalam hal administrasi negara, pemerintah berkedudukan dan mendudukan dirinya sebagai badan publik, memimpin dan memberi perintah serta petunjuk kepada administrasi negara, serta mempergunakan dan tunduk pada hukum publik, khususnya hukum tata negara (*constitutional law, staatsrecht*) dan hukum administrasi negara (*administrative law, administratief recht, Vide Jilid VII*).

Secara historis, administrator sebenarnya berarti pembantu, pelaksana perintah majikan (*Vide Jilid I dan II*). Dalam administrasi niaga atau bisnis komersial yang menjadi majikan administrator (= direktur, direksi, *board of management, raad van bestuur*) adalah rapat umum pemegang saham yang diwakili oleh dewan komisaris (*board of directors, raad van commissarissen*) atau oleh pengusaha (*entrepreneur, onder-nemer*).

Dalam administrasi negara, yang menjadi majikan adalah pemerintah yang mewakili negara, dan menjadi pimpinan harian negara.

Dalam menjalankan pimpinan dan pengendalian organisasi, administrator mempunyai beberapa fungsi/tugas. Setiap administrator mempunyai tujuh tugas, fungsi, kewajiban, dan tanggung jawab kepada majikan atau "pemilik" organisasi, yakni:

1. membuat organisasi yang dipimpinya selalu berada dalam keadaan mampu untuk berproduksi, menghasilkan segalayang menjadi misinya;
2. selalu peka terhadap masyarakat yang harus dilayani, membuat segala apa yang dapat dihasilkan diketahui oleh masyarakat yang berkepentingan (fungsi *public relations* atau hubungan masyarakat), dan hasilnya benar-benar memenuhi kebutuhan real dari para warga masyarakat yang bersangkutan;
3. secara terus-menerus mengembangkan teknologi guna meningkatkan mutu kerja, mutu sumber daya, mutu produk, dan sebagainya;
4. mengurus kebutuhan finansial, belanja dan biaya, mengurus modal kekayaan, barang-barang dan alat-alat, inventaris, investasi, dan sebagainya;
5. membuat sistem dan laporan pertanggungjawaban sumber- sumber daya yang dipergunakan (personal, finansial, materiil);
6. mengembangkan dan memelihara sistem keamanan personal, orang, barang, dan materiil yang seefektif-efektifnya;
7. menjalankan administrasi sebaik-baiknya.

Oleh karena itu, perlu dibedakan antara administrasi dalam arti luas yang mencakup kesemua (tujuh) tugas dan fungsi administrator, dan administrasi dalam arti terbatas yang hanya mengenai fungsi yang ketujuh, yakni fungsi administrasi.

Ilmu administrasi dalam arti luas mencakup;

1. ilmu administrasi produksi,
2. ilmu administrasi marketing (termasuk *public relations*),
3. ilmu administrasi riset dan pengembangan teknologi,
4. ilmu administrasi finansi,
5. ilmu administrasi informatika,
6. ilmu administrasi sekuriti,
7. ilmu administrasi organisasi.

Dalam praktiknya, tidak ada sistematika ilmu administrasi seperti yang digambarkan di atas karena tidak praktis bagi keperluan studi dan pendidikan. Dalam buku ini, titik berat bahasan diletakkan pada ilmu administrasi dalam arti terbatas, yakni ilmu administrasi organisasi atau ilmu administrasi badan korporat. Sistematis ilmu administrasi organisasi, selanjutnya disingkat ilmu administrasi, adalah sebagaimana di bawah ini, yaitu:

1. ilmu administrasi;
2. ilmu pimpinan;
3. ilmu organisasi;
4. ilmu informatika;
5. ilmu manajemen;
6. ilmu operasi.

Seorang administrator harus menguasai ilmu administrasi dalam arti luas dan tidak hanya administrasi dan manajemen yang bersifat terlampau terbatas.

## **B. Pokok-Pokok Administrasi**

Untuk pendekatan secara teoritis, Ramto (1991: 29-31) menjelaskan bahwa administrasi Negara membahas masalah-masalah yang menyangkut asas-asas:

1. Dasar administrasi Negara (*principles of public administration*);
2. Organisasi dari kepegawaian negeri (*civil servant*) yang menjadi prasarana administrasi Negara;
3. Hukum administrasi negara yang dibutuhkan dalam pengembangan sistem administrasi Negara yang tunduk pada hukum.

Secara historis, pendekatan klasik tentang administrasi Negara mengalami pergeseran tema pokok dalam perkembangannya, yaitu sebagai berikut ;

1. Administrasi Negara menyangkut teori birokrasi, yang kemudian berkembang menjadi teori administrasi negara. Perkembangan teori birokrasi terbatas pada konsep organisasi, yang di dalamnya terdapat upaya untuk mengaitkan antara teori organisasi dan teori politik.
2. Teori administrasi negara dalam tema keduanya menyangkut persoalan efisiensi dan *economic of scale*. Hal ini mengandung pengertian bahwa dalam pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat, administrator harus memperhatikan biaya yang harus dikeluarkannya. Dengan kata lain, pemberian pelayanan kepada masyarakat dilaksanakan dengan biaya serendah mungkin. Semua usaha reformasi ditujukan untuk menekan biaya serendah mungkin. Semua usaha reformasi ditujukan untuk menekan biaya serendah mungkin, selain tujuan lain berupa tingkat tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, perlakuan adil, dan merata, serta perlunya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kebijaksanaan oleh pemerintah.

3. Tema ketiga teori administrasi negara mengutamakan struktur organisasi secara formal dalam melakukan reformasi administrasi negara. Hal ini menggambarkan kelemahan administrasi Negara dapat disempurnakan melalui reorganisasi atas dasar *logical rules* atau asas-asas dasar, antara lain:
  - a. Menata kembali departemen dalam kelompok yang samasesuai dengan tujuannya;
  - b. Mengelompokkan kegiatan-kegiatan serupa dalam satu unit;
  - c. Menyingkronkan tanggungjawab dengan wewenang;
  - d. Membekukan satu komando, artinya hanya ada satu pimpinan untuk setiap kelompok karyawan.
  - e. Membatasi jumlah bawahan agar rentang pengawasan menjadi lebih efektif.
4. Tema keempat menekankan pada personal atau kekaryaan yang awalnya didasarkan pada *meritocracy* atau karyawan terbaik untuk jabatan yang tersedia melalui ujian dengan kompetisi ketat, kemudian dikembangkan pada sikap pribadinya, pertimbangan insentif, kualitas kepribadian, dan sikap kerja sama dengan rekan sekerja.
5. Tema kelima dari teori administrasi Negara menyangkut masalah anggaran keuangan sebagai alat untuk merencanakan, mengambil keputusan dalam bentuk menentukan prioritas dan dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi.

Sebagai suatu ilmu, administrasi selalu berdasarkan pendekatan dan penelitian ilmiah. Hal ini dikemukakan Silalahi (1989: 75) bahwa administrasi sebagai suatu ilmu juga memiliki sifat-sifat dan landasan pendekatan ilmiah, yaitu:

1. Landasan *ontologisme*, yaitu ada objek yang diamati dari subjek yang mengamati. Objek yang diamati oleh ilmu administrasi adalah kegiatan dan dinamika kerja sama sekelompok orang yang terorganisasi untuk mencapai tujuan yang diinginkan, sebagai fenomena social.
2. Landasan *epistimologi*, yaitu metode pendekatan yang digunakan dan bagaimana menerapkan metode ilmiah yang berkenaan dengan cara untuk mengamati sesuatu.
3. Landasan *aksiologi*, yaitu tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Dalam hal ini, administrasi yang mengamati dan menjelaskan proses kegiatan dan dinamika kerja sama untuk mencapai tujuan kelompok orang.

Hal-hal penting yang perlu diperhatikan dalam ilmu administrasi negara adalah sebagai berikut :

#### **1. Ciri- ciri Administrasi Negara**

Ciri-ciri administrasi negara menurut Thoha (1997: 43-45) adalah sebagai berikut.

- a. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi Negara bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta. Urgensi pelayanan ini karena menyangkut kepentingan semua masyarakat dan jika diserahkan atau ditangani oleh organisasi lainnya, tidak akan jalan.
- b. Pelayanan yang diberikan oleh administrasi Negara pada umumnya bersifat monopoli atau semimonopoli.
- c. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, administrasi Negara dan administratornya relative berdasarkan undang-undang dan peraturan. Hal ini memberikan warna legalitas dari administrasi Negara tersebut.
- d. Administrasi Negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh harga pasar. Pelayanan oleh administrasi Negara ditentukan oleh rasa pengabdian kepada masyarakat umum.
- e. Usaha-usaha yang dilakukan oleh administrasi Negara sangat bergantung pada penilaian rakyat yang dilayani.

## **2. Fungsi Administrasi Negara**

Dalam fungsi kegiatannya, Fayol (dikutip Winardi, 1989:4) memisahkan fungsi administrasi ke dalam lima aspek pokok yang penting, yaitu:

- a. merencanakan;
- b. mengorganisasi;
- c. memimpin;
- d. melaksanakan pengoordinasian;
- e. melaksanakan pengawasan.

Menurut Lepawsky (dalam Silalahi, 1992: 98), administrasi kadang-kadang menunjuk pada kata-kata khusus, baik sebagai manajemen atau organisasi, sehingga sering diterjemahkan menjadi manajemen administratif atau organisasi administratif. Dalam melaksanakan kegiatan administrasi atau manajemen, ada fungsi- fungsi administrasi yang harus dilaksanakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

## **3. Prinsip- Prinsip Umum Administrasi Negara**

Simon (1998: 68-69) mengemukakan prinsip-prinsip umum administrasi sebagai berikut:

- a. Efisiensi administrasi ditingkatkan melalui spesialisasi tugas dikalangan kelompok.
- b. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengatur anggota-anggota kelompok dalam suatu hirarki wewenang yang pasti.
- c. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan membatasi jarak pengawasan pada setiap sector di dalam organisasi sehingga jumlahnya menjadi kecil.
- d. Efisiensi administrasi ditingkatkan dengan mengelompokkan pekerjaan untuk maksud-maksud pengawasan berdasarkan:
  1. Tujuan
  2. Proses
  3. Langgan
  4. Tempat

## **4. Peran Organisasi dalam Administrasi Negara**

Kast dan Rosenzweig (1996: 21) memberikan definisi tentang organisasi sebagai berikut:

- a. Suatu subsistem dari lingkungannya yang lebih luas;
- b. Suatu pengaturan yang berorientasi sasaran orang dengantujuan;
- c. Suatu subsistem struktur orang yang bekerja sama denganaktivitas terpadu;
- d. Suatu subsistem teknik orang yang memakai pengetahuan teknik peralatan dan fasilitas;
- e. Suatu subsistem psikososial orang dalam hubungan sosial;
- f. Suatu subsistem manajerial perencanaan semua usaha.

Pandangan tersebut sesungguhnya tidak berbeda, yaitu organisasi sebagai kumpulan orang dan tidak sebagai wadah, yang berarti:

- a. Organisasi merupakan penggambaran jaringan hubungan kerja dan pekerjaan yang sifatnya formal atas dasar kedudukan atau jabatan yang diperlukan untuk setiap anggota organisasi.
- b. Organisasi merupakan susunan hirarki yang menggambarkan garis wewenang dan tanggung jawab.
- c. Organisasi merupakan alat berstruktur permanen yang fleksibel sehingga apa yang terjadi dan akan menjadiorganisasi relative tetap sifatnya dan dapat diperkirakan.

Setiap organisasi dalam skala sekecil apapun dibentuk dalam rangka mencapai tujuan. Demikian pula, organisasi Negara pada dasarnya dibentuk untuk mewujudkan cita-cita bersama di antara masyarakat pada Negara tersebut. Artinya Negara berkewajiban memberikan pelayanan kepada warganya dalam rangka melaksanakan sebagian tujuan organisasi.

Dalam proses administrasi Negara dibutuhkan seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur proses pencapaian tujuan Negara. Mengenai keterkaitan atau hubungan unsur-unsur dalam proses administrasi Negara, salah satu unsurnya, yaitu ekologi pemerintahan mempelajari hubungan antara lingkungan dengan unsur-unsurnya dan hubungan antarunsur sejenis dalam kehidupan dengan alam sekitarnya.

Dalam menjalankan fungsi-fungsi administrasi diperlukan suatu wadah untuk melaksanakan seluruh kegiatan yang telah ditetapkan dalam mencapai tujuan.

#### **5. Peran Pemerintah dalam Sistem Administrasi Negara**

Peranan pemerintah dalam reformasi birokrasi sebagaimana diungkapkan oleh Osborne, antara lain:

- a. lebih mengarahkan daripada melaksanakan (katalisator);
- b. memberikan kewenangan yang lebih luas kepada masyarakat (fasilitator);
- c. menyuntikkan persaingan yang sehat (motivator);
- d. menghasilkan daripada membelanjakan (enterpreneur);
- e. *public governance*: alokator, distributor, stabilisator *public goods*.

Peranan tersebut dapat diwujudkan antara lain dengan menerapkan beberapa prinsip penataan ulang birokrasi, yaitu:

- a. menciptakan pemerintahan katalistik, yaitu bentuk pemerintahan yang lebih banyak mengarahkan daripada melayani. Dominasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dikurangi dan selanjutnya secara bertahap diserahkan kepada sektor A nonpublik;
- b. pemerintahan adalah milik masyarakat; setiap orang akan bertindak dengan penuh tanggung jawab. Mereka mengontrol lingkungannya sendiri daripada bertindak di bawah kendali atau wewenang orang lain;
- c. pembentukan pemerintah kompetitif, yaitu pemerintahan yang mampu menyuntikkan persaingan. Hal ini memungkinkan pemberi pelayanan bergerak melakukan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat;
- d. jalannya pemerintahan lebih banyak digerakkan misi daripada aturan; rumusan kebijakan, tujuan dan sasaran yang jelas, memberikan kesempatan pada setiap elemen pemberi pelayanan untuk merumuskan sendiri langkah dan aturan teknis pelaksanaannya;
- e. pemerintahan yang berorientasi pada hasil, bukan input atau masukan; Jadikan kinerja bukan semata-mata input atau proses sebagai tolok ukur penilaian dan pendanaan setiap program;
- f. pemerintahan yang berorientasi pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan (rakyat) bukan birokrat; menempatkan rakyat pada kursi pengemudi, ke mana rakyat menunjuk dan mengarahkan, ke sana pelayanan ditujukan;
- g. pemerintah wirausaha, menghasilkan daripada membelanjakan; birokrasi dijalankan dalam perspektif "investasi";
- h. pemerintah antisipatif; lebih baik mencegah daripada mengobati;



- i. membangun pemerintahan desentralisasi, dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja.

## 6. Proses Administrasi Negara sebagai proses Politik

Proses administrasi Negara sebagai proses politik seperti dikemukakan oleh Dimock (1996: 40), merupakan bagian dari proses politik suatu bangsa (*the administration process is an integral part of the political process of nation*). Hal ini bisa dipahami karena berdasarkan perkembangan paradigm administrasi, administrasi public berasal dari ilmu politik, yang ditujukan agar proses kegiatan kenegaraan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan (Suradinata, 1993: 33).

Dalam konteks politik, administrasi public sangat berperan dalam perumusan kebijakan Negara seperti dikemukakan Nigro dan Nigro (1980: 14): "Administrasi public mempunyai suatu peranan yang sangat penting dalam perumusan kebijakan Negara sehingga merupakan bagian dari proses politik (*Public administration has an important role in the formulation of public policy and is thus part of the political process.*)"

Dengan demikian, administrasi public dipandang sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan Negara. Henry (1975: 3) menyatakan bahwa pada bagian yang penting di abad ke-20, birokrasi pemerintah telah menjadi ajang perumusan kebijakan Negara dan penentu utama kemana Negara itu akan dituju.

Adapun tentang terminology tentang kebijakan public, para pakar administrasi menggunakan istilah yang berbeda-beda. Ada yang menggunakan terminology *public policy* dengan istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik. Kedua istilah tersebut memiliki perbedaan yang mencolok sebab istilah kebijakan mengarah pada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundang-undangan dan keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitikberatkan kepada fleksibilitas suatu kebijakan, atau sering disebut dengan kearifan.

Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan (Gordon, 1982: 51). Hal tersebut mempengaruhi perkembangan Ilmu Administrasi publik yang ruang lingkupnya mulai mencakup analisis dan perumusan kebijakan (*policy analysis and formulation*), pelaksanaan dan pengendalian pelaksanaan (*policy implementation*) serta pengawasan dan penilaian hasil pelaksanaan kebijakan tersebut (*policy evaluation*) (Kasim, 1994: 12).

Mufiz (1985: 118) menyatakan bahwa elemen pokok administrasi Negara adalah setiap organ pemerintah tanpa memandang tingkatannya harus melayani urusan masyarakat. Sejak bertahun-tahun, studi tentang *public service* telah banyak dilakukan, kemudian istilah birokrasi dan birokrat menjadi satu konsep dasar dalam pembahasannya. Birokrasi sebagai satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan serta untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Marx dalam Albrow (1989: 29) merumuskan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk pelaksanaan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparaturnya pemerintah.

## BAB IV PERKEMBANGAN ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi negara merupakan kombinasi yang sangat beragam serta tidak berpola antara teori dan pelaksanaan. Administrasi negara dimaksudkan untuk lebih memahami hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya serta meningkatkan- responsibilitas kebijakan negara terhadap berbagai kebutuhan sosial, dan juga melembagakan praktik-praktik manajerial agar lebih efektif dan efisien. Tidak dapat disangkal, kalimat di atas juga agak luas dan tidak berpola, meskipun untuk maksud kita, hal itu sudah cukup. Kendati demikian, ada karakteristik tambahan administrasi negara, yang akan digunakan sebagai model dalam bab-bab berikutnya.

Sebagaimana dicatat K. Bailey, administrasi negara adalah (atau seharusnya) menyangkut perkembangan empat macam teori, yaitu:

1. *Teori Deskriptif*, atau deskripsi struktur bertingkat dan berbagai hubungan dengan lingkungan kerjanya;
2. *Teori Normatif*, atau nilai-nilai yang menjadi tujuan bidang ini, alternatif keputusan yang seharusnya diambil oleh penyelenggara administrasi negara (praktisi) dan apa yang seharusnya dikaji dan dianjurkan kepada para pelaksana kebijakan;
3. *Teori Asumtif*, pemahaman yang benar terhadap realitas seorang administrator, suatu teori yang tidak mengambil asumsi model setan atau model malaikat birokrat;
4. *Teori Instrumen*, atau peningkatan teknik-teknik manajerial dalam rangka efisiensi dan elektivitas pencapaian tujuan negara.

Keempat teori Bailey tersebut secara bersama-sama membentuk tiga pilar Administrasi Negara, Perilaku Organisasi, dan perilaku orang dalam organisasi kemasyarakatan, yaitu teknologi manajemen; kepentingan umum dalam hubungannya dengan pilihan etika seorang individu dan berbagai masalah kemasyarakatan.

Dalam bab ini, kita akan meninjau krisis definisi Administrasi Negara yang beruntun, yaitu bagaimana bidang ini "memandang dirinya sendiri" pada masa lampau. Paradigma administrasi negara perlu diketahui karena pertama, orang harus mengetahui tempat bidang administrasi tersebut berada untuk memahami statusnya yang sekarang; kedua, Diktat ini menyajikan paradigma awal. Thoha (1997, 10) berpendapat Administrasi Negara adalah unik, yaitu mempunyai perbedaan yang sangat menonjol dengan ilmu politik (bapaknya ilmu administrasi negara) atau dengan ilmu Administrasi umum (ibunya administrasi negara) dalam masalah perkembangan segi-segi tertentu teori organisasi dan teknik manajemen. Administrasi negara berbeda dengan ilmu politik dalam hal penekanannya pada perilaku dan struktur birokrasi serta metodologinya. Administrasi negara berbeda dengan ilmu administrasi dalam hal teknik evaluasi yang diterapkan oleh organisasi kemasyarakatan yang tidak mencari untung (*nonprofit organization*) yang tidak sama dengan yang digunakan oleh organisasi swasta yang menguntungkan (*profit-making private organization*), dan bahwa dalam organisasi yang mencari untung (*profit seeking organizations*), pertimbangan kepentingan umum dibatasi dalam struktur pengambilan keputusan dan administrasi negara.

Administrasi negara berkembang sebagai bidang akademis melalui rangkaian pergantian lima paradigma yang tumpang-tindih. Sebagaimana dikemukakan Robert T. Golembiewski dalam tulisannya, tiap fase dapat dicirikan atas dasar pemilihan lokus ataupun *fokusnya*. Lokus adalah tempat bidang itu berada. Lokus Administrasi negara biasanya adalah birokrasi pemerintah, meskipun tidak selalu demikian dan lokus tradisional ini sering kabur. Adapun fokus adalah kekhususan dari bidang ini. Satu fokus administrasi negara telah menjadi kajian "prinsip-prinsip administrasi" tertentu, tetapi fokus disiplin ini telah berubah sejalan dengan perkembangan paradigma Administrasi Negara. Diamati Golembiewski, paradigma Administrasi Negara dapat dimengerti melalui lokus atau fokusnya. Orang mungkin akan menentukan secara relatif jelas lingkungan

akademiknya, yang lain mungkin secara konseptual mengabaikannya dan begitu pula sebaliknya. Kita akan menggunakan notasi loci dan foci dalam meninjau perkembangan intelektual Administrasi Negara.

### **A. Masa Awal Ilmu Administrasi Negara**

Secara luas, Woodrow Wilson meletakkan landasan bagi permulaan studi Administrasi Negara dalam karangannya yang berjudul *The Study of Administration* yang dimuat dalam *Political Science Quarterly* pada 1887. Dalam studinya, Wilson melihat bahwa "lebih sukar menjalankan suatu konstitusi daripada menyusunnya", dan mengajukan usul agar lebih banyak pikiran intelektual dalam mengemban manajemen negara. Artikel Wilson itu telah menimbulkan berbagai penafsiran dari para sarjana sesudahnya. Beberapa sarjana berpendapat bahwa Wilson yang mula-mula mengajukan "dikotomi politik/administrasi" perbedaan yang naif antara aktivitas politik dan administrasi dalam organisasi kemasyarakatan akan membingungkan bidang ini pada tahun-tahun mendatang. Sarjana lain memberikan tanggapan, bahwa Wilson adalah seorang yang sadar sepenuhnya bahwa administrasi negara pada dasarnya sedikit-banyak bersifat politis sebagaimana diuraikan secara jelas dalam artikelnya. Dalam kenyataannya, Wilson terlihat bersikap mendua tentang apa sebenarnya administrasi negara. Sebagaimana disimpulkan Richard J. Stillman dalam tinjauannya yang cermat dan tepat atas artikel Wilson. Menurutnya, Wilson gagal menjelaskan apa sebenarnya yang menjadi kajian administrasi, bagaimana seharusnya hubungan antara bidang administrasi dan politik, dan apakah kajian administrasi akan menjadi ilmu yang abstrak sama seperti ilmu-ilmu alam.

Meskipun demikian, tidak dapat disangkal bahwa Wilson telah menempatkan tesis yang jelas dalam artikelnya, yang berpengaruh kuat dan sulit dihapus bahwa administrasi negara perlu untuk dipelajari. Para ahli ilmu politik akhirnya menciptakan paradigma pertama yang menjadi ciri administrasi negara, yang mendekati apa yang dikemukakan Wilson.

### **B. Dikotomi Politik/ Administrasi (1900-1926)**

Waktu yang kami gunakan untuk menandai periode Paradigma I adalah dipublikasikannya buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Saat itu, seperti tahun-tahun yang digunakan untuk menandai periode selanjutnya dari bidang ini, hanya merupakan indikator yang kasar. Dalam buku *Politics and Administration* (1900), Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah, seperti tertulis dalam judul bukunya. "Politik", menurut Goodnow, harus berhubungan dengan kebijaksanaan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan tujuan negara. Adapun "administrasi" harus berkaitan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Dengan demikian, yang menjadi dasar pembeda adalah pemisahan kekuasaan. Lembaga legislatif, kemampuan interpretasinya dibantu oleh lembaga yudikatif dalam mengekspresikan tujuan negara dan membuat kebijaksanaan, sedangkan badan eksekutif melaksanakan kebijaksanaan secara politis dan tidak memihak.

Penekanan Paradigma I adalah pada lokus (tempat) administrasi negara seharusnya berada. Tegasnya, Goodnow dan para pengikutnya berpendapat administrasi negara seharusnya memfokuskan diri pada birokrasi pemerintahan. Adapun lembaga legislatif dan yudikatif jelas mempunyai kuantitas "administrasi". Fungsi dan tanggung jawab utamanya menetapkan pelaksanaan tujuan negara. Legitimasi

konseptual awal dari batasan *locus-center* bidang ini, dan kemudian menjadi masalah bagi kalangan akademisi dan praktisi dikenal sebagai dikotomi politik/administrasi.

Ungkapan yang menggambarkan perbedaan antara politik dan administrasi adalah “tidak ada cara bagi anggota partai Republik untuk membangun jalan”. Penyebabnya adalah, hanya akan ada satu cara “yang sah” mengembangkan *tarmac*, yaitu dengan pengaturan rencana secara administratif. Meskipun demikian, ada yang diabaikan dalam pernyataan tersebut, bahwa sesungguhnya ada cara bagi seorang anggota partai Republik untuk menentukan apakah suatu jalan perlu dibangun untuk membeli tanah, memindahkan tempat tinggal orang-orang yang terkena penggusuran jalan, dan paling jelas ada cara bagi seorang anggota partai Republik untuk membuat kontrak bagi pembuatan jalan. Demikian juga, seorang anggota partai Demokrat, Sosialis, Liberal. Bahkan, seorang Anarkis pun mempunyai cara untuk membuat keputusan administratif. Dalam meninjau kembali dikotomi politik/administrasi, Goodnow dan pengikutnya memang paling naif. Akan tetapi, hal itu akan berlalu sebelum diterapkan sepenuhnya di dalam tingkat administrasi negara.

Administrasi negara mendapat perhatian serius dari para sarjana selama periode ini sebagai akibat dari “gerakan pegawai negeri” yang terjadi di universitas-universitas di Amerika pada awal abad ini. Ilmu politik, sebagaimana laporan yang diterbitkan oleh Komisi Pengajaran Pegawai Pemerintah pada Asosiasi Ilmu Politik, memerhatikan latihan bagi persiapan warga negara yang profesional seperti dalam hukum dan jurnalisme, melatih tenaga- tenaga ahli dan mempersiapkan tenaga-tenaga spesialis untuk posisi/jabatan pemerintahan, serta pendidikan bagi pekerjaan penelitian. Dengan demikian, administrasi negara jelas merupakan bagian dari ilmu politik. Pada 1912, sebuah komite mengenai latihan bagi pegawai pemerintah ditetapkan di bawah naungan Asosiasi Ilmu Politik Amerika, dan pada 1914, usulannya dengan tinjauan ke masa depan yang luar biasa, yaitu diperlukan “sekolah keahlian” untuk mendidik para pegawai administrasi negara dan diperlukan juga tingkatan-tingkatan teknis untuk keperluan itu. Komite ini mendirikan pusat Lembaga Pengembangan Latihan bagi Pegawai Pemerintah, pada 1914 pelopor Perhimpunan Amerika bagi Administrasi Negara yang dibentuk pada 1939.

Administrasi negara mendapatkan pengakuan akademis pada 1920-an, dimulai dari penerbitan buku Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* pada 1926, buku pelajaran pertama yang membahas secara menyeluruh bidang ini. Sebagaimana ditunjukkan oleh Dwight Waldo, buku White, merupakan ciri pokok kemajuan Amerika, dan karakter pokok tersebut mencerminkan kepercayaan masyarakat pada bidang ini, politik tidak tercampur dengan administrasi; manajemen dapat menjadi bidang studi tersendiri; administrasi negara dapat menjadi ilmu yang “bebas nilai”; periode ketika misi administrasi adalah ekonomi dan efisiensi.

Hasil paradigma I memperkuat pemikiran dikotomi politik/ administrasi yang berbeda, menghubungkannya dengan dikotomi nilai/fakta yang berhubungan. Dengan demikian, segala sesuatu yang diteliti/dipelajari dengan cermat oleh para ahli administrasi negara dalam lembaga eksekutif akan memberi warna dan legitimasi keilmiahan dan kefaktualan administrasi negara, sedangkan studi pembuatan kebijakan publik menjadi kajian para ahli ilmu politik. Gambaran wilayah kajian antara ahli ilmu administrasi negara dengan ahli ilmu politik selama tahap pengorganisasian lokus dapat dilihat pada universitas-universitas. Para ahli ilmu administrasi memberi kuliah teori organisasi, anggaran belanja (*budgeting*), kepegawaian; sedangkan ahli ilmu politik memberi mata kuliah seperti

pemerintahan, perilaku lembaga yudikatif, lembaga kepresidenan, politik negara dan politik lokal. Demikian juga, bidang-bidang yang non-Amerika, seperti perbandingan politik dan hubungan internasional. Implikasi yang tidak kalah pentingnya dari tahap pemusatan lokus adalah tertutupnya administrasi negara dari bidang-bidang lainnya seperti administrasi niaga, yang mempunyai konsekuensi yang patut disayangkan pada saat bidang ini mencapai keberhasilan dalam usaha mencari wujud organisasi. Terakhir, karena penekanan administrasi negara pada “administrasi” dan “fakta”, dan sumbangan yang besar para ahli administrasi negara terhadap lahirnya bidang teori administrasi, diletakkanlah dasar bagi penemuan selanjutnya prinsip-prinsip keilmiah tertentu dari administrasi.

### **C. Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927-1937)**

Pada 1927, buku W.F. Willoughby yang berjudul *Principles of Public Administration* dipublikasikan merupakan buku kedua yang diakui dalam bidang ini. Meskipun prinsip-prinsip ini sebagai kemajuan Amerika seperti tertera dalam bagian pendahuluan, judul buku itu menunjukkan kepercayaan baru terhadap administrasi negara, yaitu ada prinsip-prinsip administrasi; prinsip-prinsip itu akan dapat ditemukan; dan para pegawai administrasi dapat memperoleh keahlian dalam bidangnya jika mereka belajar cara menerapkan prinsip-prinsip tersebut.

Selama fase inilah sebagaimana digambarkan oleh Paradigma 2, administrasi mencapai puncak kejayaannya. Para ahli administrasi negara diterima baik oleh kalangan industri maupun kalangan pemerintah selama tahun 1930-an dan awal tahun 1940-an, karena kemampuan manajerialnya. Dengan demikian, fokus bidang ini, yaitu keahlian dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi bertambah luas. Sementara itu, tidak ada seorang pun memikirkan dengan sungguh-sungguh fokus bidang tersebut. Sungguhpun demikian, lokus administrasi negara berlaku di mana pun karena prinsip tetap prinsip, dan administrasi tetap administrasi, setidaknya menurut persepsi Paradigma 2. Dengan kebenaran bahwa prinsip administrasi memang ada dan tetap berlaku, yaitu dengan batasan, prinsip “bekerja” dalam suasana administrasi mana pun, tanpa memandang budaya, fungsi, lingkungan, misi, ataupun kerangka institusional serta tanpa pengecualian, hal itu diikuti oleh kebenaran bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan di mana pun juga dengan berhasil. Lebih dari itu, karena administrasi negara telah memberikan sumbangannya yang banyak, jika tidak lebih, terhadap perumusan “prinsip-prinsip administrasi” seperti dilakukan oleh para peneliti dari bidang lain, sehingga para ahli administrasi negara akan memimpin kalangan akademisi dalam menerapkan prinsip-prinsip administrasi negara ke dalam “dunia nyata” organisasi, masyarakat atau sebaliknya.

Di antara Karya penting yang berhubungan dengan tahap ini adalah Mary Parker Follett *Creative Experience* (1924), Henri Fayol, *Industrial and General Management* (1930), dan James D. Mooney dan Alan C. Reiley, *Principles of Organization* (1939), yang masing-masing mengajukan jumlah yang berbeda tentang prinsip-prinsip administrasi yang dilingkupi. Para teoretisi organisasi sering memberi nama sekolah sebagai manajemen administrasi jika sekolah itu memfokuskan diri pada jenjang eselon organisasi yang lebih tinggi. Suatu literatur sebelumnya yang berhubungan dan hampir bersamaan dengan karya tentang manajemen administrasi, meskipun masih dalam taraf perkembangan di sekolah-sekolah dagang, memfokuskan perhatian pada cara menyusun bagian-bagian mesin. Para peneliti dalam aliran ini, yang; sering disebut “manajernen ilmiah”, mengembangkan prinsip-

prinsip gerakan fisik yang efisien untuk efisiensi yang optimal dalam menyusun bagian-bagian mesin. Literatur yang paling terkemuka adalah yang ditulis oleh Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (1911) dan berbagai karya Frank dan Lillian Gilbreth. Adapun bila dihubungkan dengan konsep, manajemen ilmiah kurang mempunyai pengaruh terhadap administrasi negara selama tahap ini. Hal ini disebabkan manajemen ilmiah memfokuskan perhatian pada pegawai-pegawai organisasi pada tingkat yang lebih rendah. Kita akan membahas manajemen organisasi dan manajemen ilmiah dalam kerangka teori organisasi.

“Tingginya kekolotan”, sebagaimana hal ini sering disebut, dari administrasi negara ditandai oleh penerbitan buku Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration* pada 1937. Tonggak studi ini juga ditandai prestise administrasi negara yang tinggi. Gulick dan Urwick adalah orang tepercaya Presiden Franklin D. Roosevelt dan penasihat dalam berbagai masalah manajerial. Kertas kerja mereka merupakan laporan yang disampaikan kepada Komite bidang Ilmu Administrasi Presiden.

Bagi Gulick dan Urwick, prinsip-prinsip administrasi adalah penting, sedangkan di mana prinsip tersebut diterapkan tidak penting. Fokus lebih penting daripada lokus. Sebagaimana mereka kemukakan dalam kertas kerjanya,

*“Tesis umum tulisan ini adalah; bahwa ada prinsip-prinsip yang bisa ditemukan secara induktif dari kajian organisasi manusia yang menentukan susunan semua jenis asosiasi manusia. Prinsip-prinsip tersebut dapat dipelajari sebagai masalah teknis, tanpa memandang tujuan, orang yang ada didalamnya, maupun apa pun undang-undang, teori sosial atau politik yang mendasari terciptanya asosiasi tersebut”.*

Gulick dan Urwick mengajukan tujuh prinsip administrasi kepada para mahasiswanya dalam anagram singkat, POSDCORB Anagram itu adalah kepanjangan dari: Anagram itu adalah kepanjangan dari:

- P → planing
- O → organizing
- S → staffing
- D → directing
- C → cordinating
- O → organizing
- R → reporting
- B → budgeting

Itulah administrasi negara pada 1937.

#### **D. Masa Penuh Tangangan (1938-1947)**

Pada tahun berikutnya (1938), untuk pertama kali, aliran utama administrasi negara mendapat tantangan konseptual. Pada tahun itu, buku Chester I. Barnard yang berjudul *The Functions of the Executive* diterbitkan. Pengaruh buku ini terhadap administrasi negara pada waktu itu tidak luas. Akan tetapi, akhirnya buku ini berpengaruh besar pada Herbert A. Simon, ketika ia menulis kritiknya yang mengena terhadap ilmu administrasi negara dalam bukunya yang berjudul *Administrative Behavior*. Pengaruh buku Barnard mungkin sudah diabaikan karena, seperti presiden Telefon Bell New Jersey sebelumnya, ia bukan anggota yang diakui di kalangan sarjana administrasi negara.

Pada 1940-an, ketidaksepakatan terhadap administrasi negara ini dipacu dari arah yang saling menguatkan. Salah satu keberatan adalah politik dan administrasi tidak akan pernah dapat dipisahkan sedikit pun. Sementara yang lain berpendapat, prinsip-prinsip administrasi secara logis tidak konsisten.

Meskipun gejala tentang adanya pertentangan pendapat sudah dimulai pada 1930-an, buku bacaan dalam bidang ini, yaitu *Elements of Public Administration*, yang disunting oleh Fritz Morstein pada 1946, merupakan salah satu dari banyak terbitan yang pertama kali mempertanyakan asumsi yang mempertentangkan politik dan administrasi. Empat belas artikel yang ada dalam buku itu menunjukkan adanya kesadaran baru bahwa yang sering tampak sebagai "administrasi" yang bebas nilai sebenarnya adalah nilai yang ada dalam "politik". Apakah keputusan yang bersifat teknis mengenai prioritas anggaran, atau penggantian pejabat benar-benar menekankan sifat ketidak-berpihakan dan tanpa memandang aliran politik, atau sebaliknya, sangat memihak, melihat aliran politik, dan pilih kasih? Apakah mungkin untuk melihat perbedaan antara administrasi dan politik?

Apa perlu mengadakan perbedaan antara politik dan administrasi, jika dalam kenyataan tidak ada perbedaan antara keduanya. Apakah dasar perbedaan dikotomi politik/administrasi? Mungkin, jawaban atas pertanyaan tersebut diterbitkan pada 1950: John Gaus menulis dalam *Public Administration Review*; diktumnya yang sering dikutip, "Teori administrasi negara pada zaman kami berarti juga teori politik." Kematian teori tersebut karena ketidak-bergunaannya.

Dalam analisisnya yang sangat baik tentang "The Trauma of Politics" dan administrasi negara, Allen Schick melihat bahwa penolakan dikotomi politik/administrasi oleh kaum intelektual pada tahun 1940-an banyak ditekankan pada tahun-tahun terakhir, dan bahwa alasan untuk mempertahankan penolakan tersebut tidak pernah dimaksudkan untuk memberi argumen bahwa apa yang disebut administrasi dan politik tidak dapat dipisahkan secara total. Para penentang pada tahun 1940-an hanya ingin menekankan bahwa para pelaksana administrasi negara, seperti juga anggota badan legislatif, membuat keputusan-keputusan politik dan kebijaksanaan politik.

Administrasi negara selalu menjalankan kekuasaan dan berkuasa atas pelaksanaan kekuasaan demi kepentingan rakyat (*pro bonopublico*), membantu pemegang kekuasaan memerintah lebih efektif. Anggapannya bahwa setiap orang memperoleh keuntungan dari pemerintahan yang baik perhatian terhadap kekuasaan tertutupi oleh dikotomi yang mencolok antara politik dan administrasi.

Dikotomi tersebut lebih mempertahankan keduanya terpisah, sesungguhnya memberikan kerangka dalam menjalankan politik dan administrasi secara bersama-sama dikotomi menyebabkan lebih tingginya administrasi daripada politik; efisiensi di atas keterwakilan, rasionalitas di atas kepentingan sendiri, akhirnya dikotomi ditolak bukan karena dikotomi tersebut memisahkan politik dan administrasi, melainkan karena menggabungkan keduanya dengan cara yang melanggar norma-norma pluralis ilmu politik pasca perang.

Yang muncul bersamaan dengan tantangan terhadap dikotomi politik tradisional/administrasi adalah suatu pertentangan tentang hal yang mendasar bahwa tidak ada sesuatu yang disebut "prinsip" administrasi. Pada tahun 1946, Simon memberikan gambaran *Administrative Behavior* dalam artikel yang diberi judul sangat tepat yaitu *The Proverbs of Administration* yang diterbitkan dalam *Public Administration Review*. Pada tahun berikutnya, dalam jurnal yang sama, Robert A. Dahl

menerbitkan *The Science of Public Administration: Three Problems*. Dalam karangan ini, ia berpendapat, perkembangan prinsip-prinsip administrasi yang universal tersandung oleh adanya halangan berbagai pertentangan mengenai hal-hal yang paling utama dalam organisasi, perbedaan kepribadian individu, dan kerangka sosial, yang berbeda dari kebudayaan satu ke kebudayaan lainnya. Sebagian karya Waldo juga mencerminkan tema ini. Karyanya yang berjudul *The Administrative State: a Study of Political Theory of American Public Administration* (1948) menyerang gagasan prinsip-prinsip *immutable* administrasi, ketidakkonsistenan metodologi yang digunakan dalam menentukan prinsip-prinsip tersebut, serta sempitnya "nilai-nilai" ekonomi dan efisiensi yang mendominasi pemikiran-pemikiran administrasi.

Pengujian yang paling terperinci mengenai gagasan-gagasan prinsip, muncul pada 1947; yaitu dalam buku Simon, *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. Simon menunjukkan bahwa dalam setiap "prinsip" administrasi ada *counterprinsip* sehingga menyebabkan keseluruhan ide dari prinsip-prinsip tersebut dapat dibantah. Sebagai contoh, literatur tradisional administrasi menyatakan bahwa birokrasi harus mempunyai "lingkup pengawasan" yang sempit agar pesan-pesan bisa disampaikan dan dilaksanakan secara efektif. Lingkup pengawasan berarti bahwa manajer selayaknya hanya akan "mengawasi" sejumlah bawahan yang terbatas. Sesudah melebihi jumlah tertentu, (otoritas hanya dibedakan atas banyaknya), penyampaian perintah menjadi semakin kacau dan pengawasan semakin tidak efektif, bahkan hilang. Suatu organisasi yang menerapkan prinsip lingkup pengawasan yang sempit akan mempunyai grafik organisasi yang "tinggi".

Lingkup pengawasan mengambil pengertian sampai pada satu titik. Sebelumnya, sebagaimana dilihat oleh Simon, literatur mengenai administrasi memperlihatkan kekuatan yang sama bagi prinsip lainnya, bahwa bagi suatu organisasi, untuk memaksimalkan komunikasi yang efektif dan mengurangi pemutarbalikan (dan dengan demikian memperbesar responsitas dan memperketat pengawasan), sebaiknya tingkat hierarki dibuat serendah mungkin, yaitu struktur hierarki yang "datar". Logika yang mendasari prinsip ini adalah semakin sedikit orang yang harus menyampaikan pesan, baik ke tingkat atas maupun bawah semakin lebih memungkinkan pesan tersebut sampai pada tempat yang dituju dengan relatif dan tidak rusak. Hierarki datar yang diperlukan birokrasi agar sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi haruslah mempunyai grafik organisasi.

Sebelum pertengahan bab ini, dua pilar yang menentukan administrasi negara, yaitu dikotomi politik/administrasi dan prinsip-prinsip administrasi telah ditinggalkan oleh kalangan intelektual administrasi yang kreatif. Ditinggalkannya dua pilar ini menyebabkan administrasi negara terpaksa mengambil ciri-ciri epistemologi yang berbeda.

## **E. Reaksi Terhadap Berbagai Tantangan (1947-1950)**

Pada tahun yang sama (1947), ketika menyerang dasar-dasar Administrasi negara dalam *Administrative Behavior*, Simon memberikan alternatif kepada paradigma yang lama. Menurut Simon, paradigma administrasi negara yang baru seharusnya memiliki dua macam ahli administrasi negara yang bekerja secara serasidan saling, memberi dorongan yang memusatkan perhatian pada perkembangan "ilmu administrasi murni" yang didasarkan pada "dasar-dasar psikologi sosial secara saksama", dan kelompok lainnya yang lebih memusatkan perhatian pada "pembuatan kebijaksanaan umum". Usaha yang disebut terakhir ini tentu berjangkauan luas. Dalam pandangan Simon, pembuatan kebijaksanaan



umum "tidak akan berhenti sampai menelan keseluruhan ilmu politik; serta harus berusaha menyerap ekonomi dan psikologi". Meskipun demikian, keduanya, administrasi murni" dan "pembuatan kebijaksanaan umum", menjadi komponen yang saling memperkuat, "Tidak akan timbul masalah yang menyebabkan dua perkembangan administrasi negara tidak berdampingan karena keduanya tidak berada dalam jalur konflik dan bertentangan.

Meskipun usulannya menekankan masalah kecermatan dan sifat normatif, Simon menghendaki agar *pertama*, "ilmu murni" ditunda dulu oleh para sarjana administrasi negara. Karena suatu hal, ada gangguan dalam masalah POSDCORB ini, yaitu mengenai dasar dari pencaplokan "ilmu murni"; para penentang pada tahun 1940-an telah menunjukkan bahwa prinsip administrasi merupakan ungkapan ilmu yang sangat jelas; dan konsekuensinya, administrasi negara semakin skeptis karena gejala administrasi harus dimengerti dengan istilah-istilah yang keseluruhannya bersifat ilmiah. *Kedua*, Simon berpendapat bahwa psikologi sosial memberikan dasar pemahaman terhadap pelanggaran tingkah laku administrasi yang bagi ahli administrasi negara dianggap asing dan tidak menyenangkan; karena banyak dan ahli tersebut tidak terlatih dalam psikologi sosial. *Ketiga*, karena ilmu dipandang sebagai "bebas nilai" ini, diikuti bahwa "ilmu administrasi" secara logis akan melarang ahli administrasi negara dari apa yang mereka rasa sebagai sumber masalah: teori politik normatif, konsep kepentingan umum, dan keseluruhan macam nilai kemanusiaan. Sementara itu, penafsiran ini menghentikan penafsiran yang salah atas pemikiran Simon yang sangat luas (dapat dimengerti, mungkin, segera sesudah terbitnya buku *Administrative Behavior*), sebagaimana pendapat Golembiewski, meskipun mendapat reaksi yang keras.

Serangan yang dilancarkan oleh Simon dan para pengikutnya yang juga penentang paradigma tradisional, jelas tidak hanya ditujukan kepada kebanyakan ilmuwan politik, tetapi juga kepada ilmuwan administrasi negara. Bagi Simon dan pengikutnya, ilmuwan administrasi negara memiliki pemikat dan tongkat pendorong, bukan hanya untuk tetap berada di dalam ilmu politik, tetapi juga untuk memperkuat berbagai kaftan konseptual antara kedua bidang ini. Pemikat tersebut adalah pemeliharaan konseptual yang logis antara administrasi dan politik, yaitu proses pembuatan keputusan umum. Administrasi negara menganggap tahap-tahap "internal" dari proses itu: pembentukan kebijaksanaan umum di dalam hirarki dan penyampaiannya kepada masyarakat. Ilmu politik dipandang menganggap tahap-tahap "eksternal" dari proses: tekanan-tekanan dalam masyarakat yang menyebabkan perubahan sosial politik. Ada logika tertentu yang mempertahankan kaitan-kaitan ini dalam masalah keuntungan epistemologi di kedua bidang ini. Tongkat pendorong, sebagaimana telah kami sebut tadi, mempunyai prospek yang agak suram karena hanya melengkapi kembali untuk menjadi apa yang secara teknik berorientasi "ilmu murni" yang dapat kehilangan kaitan terhadap realitas sosial politik dalam usaha-usaha penanaman rekayasa mentalitas pelaksana administrasi negara.

Kalangan ilmuwan politik mulai menahan pertumbuhan tanpa terkendali dari ilmu administrasi negara dan mempertanyakan bidang orientasi kegiatannya pada awal pertengahan tahun 1930-an. Ilmuwan politik lebih dari sekadar membela pelayanan umum dan melaksanakan program yang telah mereka persiapkan, seperti yang telah mereka lakukan pada tahun 1914, yang mulai menghendaki agar meminjam kata-kata Lynton K. Caldwell, "mengilmiahkan pemahaman" para eksekutif, lebih dari sekadar "tindakan yang didasarkan pengetahuan" di kalangan pelaksana administrasi negara. Pada tahun 1952, Roscoe Martin menulis sebuah artikel yang diterbitkan dalam

*American Political Science Review* yang menghendaki diteruskannya “dominasi ilmu politik dalam administrasi negara”.

Sebelum Perang Dunia II, ilmuwan politik berada di bawah senjata penuuh, dan kurang memberikan kesempatan subbidangnya yang mempunyai prestise tinggi melepaskan diri. Ilmu ini sangat terguncang oleh "revolusi pendekatan tingkah laku" yang terjadi pada ilmu-ilmu sosial yang lain. Asosiasi Ilmu Politik Amerika mengalami kesulitan keuangan yang sangat berat. Para ilmuwan politik sadar bahwa tidak hanya ilmuwan administrasi negara yang mengancam untuk memisahkan diri, tetapi juga subbidang lain, seperti hubungan internasional yang berada dalam ketidakpastian. Bagi kedua ilmu tersebut (administrasi dan hubungan internasional) dan ilmu sosial, hal itu merupakan bukti bahwa ilmu politik semakin kurang dihormati oleh para sarjana dibidang lainnya. Pembentukan Yayasan Ilmu Pengetahuan Nasional tahun 1950 memberikan amanat kepada semua yang menaruh perhatian bahwa kedua perwakilan ilmu pengetahuan federal menganggap ilmu politik menjadi anggota baru dari ilmu-ilmu sosial. Pada tahun 1953, David Easton menentang penempatan yang kurang tepat tersebut dalam bukunya yang sangat berpengaruh, *The Political System*.

#### **F. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)**

Sebagai akibat dari perhatian dan kritik-kritik konseptual yang mengalir, administrasi negara melompat ke belakang dengan serta-merta ke dalam induk disiplin ilmu politik. Hasilnya adalah diperbaharunya kembali penentuan lokus, yaitu birokrasi pemerintah, tetapi dengan demikian kehilangan fokusnya. Haruskah mekanisme pembuatan anggaran dan kebijaksanaan umum pegawai dikaji secara tersendiri? Atau, haruskah para ahli administrasi negara mempertimbangkan skema filosofi utama *administrasi Platonist* (mereka menyebut Platon sebagai seorang ilmuwan politik) seperti Paul Appleby? Atau, haruskah mereka, sebagaimana dikemukakan oleh Simon, menggali bidang penyelidikan yang cukup baru, seperti sosiologi, administrasi niaga, psikologi sosial yang mereka hubungkan untuk analisis organisasi, dan pembuatan keputusan? Singkatnya, tahap penentuan ketiga ini, sebagian besar merupakan usaha menetapkan kembali kaitan-kaitan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik. Akan tetapi, konsekuensinya adalah keharusan “sibuk mendefinisikan” bidang ini, paling tidak, dalam masalah fokus analisisnya, “keahlian” utamanya. Dengan demikian, tulisan-tulisan bidang administrasi negara pada 1950-an banyak membahas “penekanan”, “bidang-bidang yang penting”, atau bahkan seperti “sinonim” ilmu politik. Administrasi negara sebagai bidang studi yang dapat diidentifikasi mulai menurun secara spiral.

Kemerosotan yang terjadi sebelum akhir dekade 1960-an ini mulai membaik pada 1960-an. Pada 1962, administrasi negara tidak lagi termasuk dalam subbidang ilmu politik di dalam laporan Komite Ilmu Politik sebagai Disiplin Asosiasi Ilmu Politik Amerika. Pada 1964 sebagian besar survei yang dilakukan oleh para ilmuwan politik menunjukkan adanya perubahan minat dalam administrasi negara umumnya. Pada tahun 1967, administrasi negara tidak muncul didalam pertemuan tahunan Asosiasi Ilmu Politik Amerika. Pada 1968, Waldo menulis, "banyak ilmuwan politik yang tidak memihak administrasi negara merasa tidak tertarik dan bahkan bermusuhan dengan ilmu politik. Mereka akan segera membebaskan diri dari masalah ini." Dia menambahkan bahwa administrasi negara "tidak menyenangkan dan warga negara kelas dua". Antara 1960 dan 1970, hanya empat persen dari semua artikel yang diterbitkan dalam lima jurnal politik terkemuka yang membahas

administrasi negara. Pada 1960-an, "tipe AN" (Administrasi Negara), sebutan yang sering diberikan dalam fakultas-fakultas ilmu politik, cukup banyak membongkarbalikkan jurusan ilmu politik.

Paling tidak, ada dua perkembangan yang terjadi selama periode ini yang cukup mencerminkan adanya perbedaan dalam masalah cara mengurangi ketegangan antara para ilmuwan administrasi dan ilmuwan politik secara berangsur-angsur: peningkatan penggunaan studi kasus sebagai instrumen epistemologi, perbandingan, dan pembangunan administrasi yang mengalami pasang surut sebagai subbidang administrasi negara.

Kasus dalam administrasi negara adalah:

*Gambaran peristiwa yang menentukan atau menyebabkan suatu keputusan atau keputusan-keputusan oleh pelaksana administrasi negara atau para administrator. Beberapa laporan memperlihatkan bahwa faktor kepribadian, legal, institusional, politik, ekonomi, serta faktor-faktor lainnya yang mengelilingi proses pembuatan keputusan. Akan tetapi, tidak ada usaha untuk menerangkan hubungan-hubungan kausal yang absolut. Spekulasi psikologis dihindari walaupun terdapat pola perilaku berulang-ulang berusaha untuk membuat pembaca merasa benar-benar terlibat. Seluruh perhatian dipusatkan pada pembuatan keputusan permasalahan pembuatan keputusan lebih diseleksi bagi tindakan yang melibatkan kebijakan dibandingkan dengan masalah-masalah teknis. Pada umumnya, kasus ditulis dari pendapat peneliti yang objektif, tetapi dengan pusat perhatian pada kegiatan seseorang atau kelompok.*

Perkembangan metode kasus dimulai pada 1930 yang kebanyakan di bawah prakarsa Komite Administrasi Negara Lembaga Penelitian Ilmu Sosial. Secara tipikal, kasus yang dicatat dalam laporan oleh pelaksana administrasi negara adalah mengenai masalah-masalah manajerial dan memecahkannya. Pada 1940-an, kerangka kerja ini memberikan jalan bagi konsep baru di Sekolah Tinggi Administrasi Negara di Universitas Harvard yang mengikuti definisi Stein mengenai kasus administrasi negara. Kerja sama empat universitas, dengan dukungan dana yang dihasilkannya, disebut Komite Kasus Administrasi Negara. Komite tersebut akhirnya menyebabkan perlunya didirikan Program Kasus Antar-Universitas pada 1951 yang sampai sekarang menerbitkan studi-studi kasus administrasi negara.

Pentingnya studi kasus bagi perkembangan administrasi negara adalah suatu yang istimewa, yang agak terpisah dari hakikat nilai metode kasus sebagai dasar pemikiran pengajaran simulasi dan wahana yang sangat efektif untuk menerangkan masalah pilihan moral dan tingkah laku dalam lingkungan administrasi. Waldo merasa yakin, munculnya metode kasus pada akhir 1940-an dan perkembangannya selama 1950-an mencerminkan tanggapan para ahli administrasi negara terhadap "revolusi behavioral" pada ilmu-ilmu sosial pada umumnya. Di satu pihak, kelompok tradisional administrasi negara, khususnya yang dimasuki bidang ini pada akhir 1930-an, menerima metode kasus sebagai instrumen untuk menjadi bersifat empiris dan "behavioral". Dengan demikian, menyajikan jalan dalam menetapkan kembali kaitan antara bidang mereka dan ilmu politik. Studi kasus juga menawarkan alternatif yang menyenangkan bagi apa yang diharapkan Simon sebagai "ilmu administrasi negara murni" yang mungkin akan memerlukan perlengkapan metodologi lagi. Di pihak lain, para ahli administrasi negara yang memasuki bidang ini, yang secara akademis mendapat pendidikan pada saat behavioralis sangat menjadi mode, tidak mengkhususkan studi kasus sebagai jawaban terhadap tantangan behavioralis, tetapi sementara itu setuju bahwa studi kasus

tidak mudah cocok. Selain itu, juga ada kelompok ketiga administrasi negara pada 1950-an dan 1960-an yang menganut metode studi kasus: bekas birokrat yang kadang-kadang disewa oleh Departemen Ilmu Politik ketika kalangan administrasi negara kurang mendapatkan penghargaan dalam keahliannya,

Perbandingan dan Pembangunan administrasi negara lintas budaya (*cross-cultural public administration*), yang disebut juga pendekatan komparatif, merupakan bidang baru dari administrasi negara. Sebelum ditinggalkannya prinsip-prinsip administrasi negara, ada anggapan bahwa faktor-faktor budaya tidak menyebabkan perbedaan di berbagai lingkungan administrasi karena prinsip selamanya adalah prinsip. Sebagaimana dikatakan oleh White pada 1936, suatu prinsip administrasi negara adalah pedoman kegiatan administrasi negara bagi Rusia seperti juga Inggris Raya, pedoman administrasi negara Irak, seperti juga Amerika. Selain itu, Dahl, Waldo, dan lain-lain, pada akhirnya menunjuk bahwa faktor-faktor budaya akan menyebabkan administrasi negara pada suatu wilayah budaya berbeda dengan wilayah budaya lainnya. Kenyataannya, pada akhir 1940-an, mata kuliah administrasi negara muncul di berbagai katalog di universitas. Pada 1950-an, Asosiasi Ilmu Politik Amerika, Perhimpunan Masyarakat Amerika mengenai administrasi negara dan Kantor Administrasi Negara membentuk panitia khusus atau memberi sponsor konferensi-konferensi khusus mengenai perbandingan administrasi negara. Semangat segar datang pada 1962 ketika Kelompok Pembangunan Administrasi (KPA yang didirikan 1960) dari Perhimpunan Masyarakat Amerika mengenai administrasi negara menerima dana keuangan dari *Ford Foundation* yang secara keseluruhan kurang lebih berjumlah \$500.000. sedang berkembang. Selain itu, ia juga muncul dari kepentingan politik dalam menahan "kemajuan komunisme", khususnya di Asia dengan memasuki birokrasi yang terdiri atas elite lokal yang telah mapan. Keputusan pemberian bantuan secara besar-besaran ini dimulai pada saat meningkatnya ketegangan Perang Dingin. Pemberian bantuan kepada negara-negara dunia ketiga ditekankan khusus untuk meningkatkan subbidang perbandingan administrasi negara yang disebut pembangunan administrasi yang memusatkan pada negara-negara sedang berkembang. Ironisnya, pelaksanaan (kalau sekiranya tidak naif), motivasi Ford Foundation yang mendasari pembiayaan perbandingan dan pembangunan administrasi jarang sekali dibagi oleh para penerima dana *Ford Foundation* tersebut.

Perbandingan administrasi negara, sebagaimana diterangkan Ferrel Heady, memusatkan pada lima "permasalahan motivasi" sebagai kegiatan ilmiah, yaitu pencarian teori; dorongan bagi aplikasi praktis; sumbangan bagi perluasan perbandingan politik; perlunya peneliti yang terlatih dalam tradisi hukum administrasi; dan analisis perbandingan berbagai masalah administrasi yang ada. Banyak karya tentang perbandingan administrasi negara yang berkisar ide-ide Fred W. Riggs, yang "menangkap" (meminjam penilaian Henderson) awal kepentingan Amerika akan administrasi negara di negara-negara sedang berkembang, yang akhirnya menjadi pengarang yang sangat produktif dan banyak memberikan sumbangan kepada perkembangan teori perbandingan administrasi negara pada tahap-tahap awal perkembangannya. Mulai 1960 hingga 1970, saat bidang ini mendominasi administrasi negara, Riggs menjabat sebagai Ketua Kelompok Perbandingan Administrasi (KPA).

Maksud Riggs dan perbandingan administrasi negara yang pada umumnya menggunakan bidang mereka sebagai sarana perdebatan dan penguatan teori administrasi negara. Dengan meminjam terminologi Riggs, perbandingan administrasi negara harus

bersifat empiris, nomotetis, ekologis, dan lebih kurang, faktual dan ilmiah, dapat digeneralisasikan, sistematis dan nonparokial. Dalam penekanan demikian, selalu ada kuantum jarak dalam tingkatan KPA bagi kajian-kajian yang semata-mata berdasarkan pada pengalaman Amerika.

Di samping kenyataan bahwa perbandingan administrasi negara mempunyai masalah disiplin ilmu, yang sekurang- kurangnya sejajar-kalau tidak lebih tinggi, dibanding dengan bidang administrasi negara lainnya- ada ketegangan ganda dalam pelaksanaan yang berlawanan dengan tujuan spektrum analisis perbandingan administrasi negara yang menimbulkan berbagai permasalahan integrasi konseptual. Tekanan pertama berasal dari administrasi negara, dan yang kedua berasal dari ilmu politik.

Administrasi negara mempunyai dua perbedaan, dan masing-- masing mempunyai kajian perbandingan subbidangnya. Bidang yang lebih besar, nyata dan jelas dipagari batas budaya. Bertahannya *parochialisme* administrasi negara Amerika mempunyai banyak kesamaan dengan *parochialisme* ilmu-ilmu yang mendasarkan pendekatan tingkah laku pada umumnya, mengandung empat pemikiran pokok:

1. semua teori empiris meletakkan nilai-nilai ilmu sebagai pedoman pelaksanaan metode ilmiah,
2. pemilihan pokok masalah kajian selalu mencerminkan sosialisasi peneliti di dan untuk masyarakatnya,
3. karena manusia merupakan objek studi di dalam ilmu-ilmu yang menganut pendekatan tingkah-laku, nilai-nilai, sudut pandang, dan budaya harus dimasukkan sebagai bagian dari teori yang dikembangkan, khususnya sebagai variabel intervensi (*intervene-tioning variables*) di dalam analisis korelasional,
4. di dalam praktik, penggunaan teori dan data administrasi negara tidak dapat tidak, harus digaris batas budaya.

Perbedaan kedua bahwa administrasi negara pada umumnya dengan perbandingan administrasi khususnya, mempunyai masalah pertentangan antara praktik dan teori. Dari awalnya, administrasi negara di Amerika berusaha “berorientasi praktis” dan terlibat dengan “dunia nyata”. Sementara itu, perbandingan administrasi negara dari awal berkecimpung dengan “pembangunan teori” dan mencari ilmu pengetahuan demi ilmu pengetahuan itu. Kepercayaan pada keilmiahannya semakin menjadikan tanda yang tidak baik bagi subbidang ini. Juru bicara ketua bidang keuangan KPA, *Ford Foundation*, menyebutkan, semua kegiatan berteori dan kajian ini akan berarti memajukan praktik administrasi negara, dan tiada seorang pun dalam perbandingan administrasi benar-benar menjawabnya. Dalam kenyataannya, pokok masalah yang dominan di antara anggota KPA (meskipun dengan kurang tegas di antara kalangan yang terlibat dalam pembangunan administrasi) tampak menjadi tongkat bagi senjata intelektual mereka, dan terns membangun teori sebagaimana yang dipersepsikan. Suatu survei keanggotaan KPA menunjukkan bahwa:

*Tidak ada seruan yang sungguh-sungguh untuk mengaitkan teoretisi dengan praktisi... demikian pula investasi sumber-sumber dalam rangka menggalakkan penelitian empiris maupun menjalankan kegiatan KPA ke dalam bidang-bidang praktis seperti latihan dan konsultasi.... Usulan untuk mengaitkan usaha-usaha KPA ke dalam bidang kegiatan diterima dengan cepat di kalangan respondent.*

Mungkin tidak mengejutkan, *Ford Foundation* menghentikan bantuannya kepada KPA pada 1971. Ketegangan antara ilmu politik dan perbandingan administrasi negara karena kurang bisa diidentifikasinya sumber. Meskipun ada tumpang-tindih yang jelas antara perbandingan administrasi negara dan perbandingan politik khususnya tingkat kesejajaran

perkembangan kedua subbidang tersebut, umur rata-rata para partisipan, dan kemiripan pandangan dan tujuan, kedua bidang kajian tersebut pada dasarnya tetap terpisah. Sebagaimana dilihat oleh Waldo;

*Meskipun terkadang ada konferensi dan panel bersama, keduanya tetap terpisah dan tidak banyak saling meminjam. Mahasiswa Perbandingan Administrasi Negara mendapatkan "model" yang paling bergengsi dari Perbandingan politik yang secara konseptual salah atau tidak relevan, dan hal ini juga berlaku sebaliknya bagi mahasiswa Perbandingan Politik.*

Karena mendasarkan pada spekulasi belaka, boleh jadi, disebabkan kemiripan perbandingan administrasi negara dengan perbandingan politik dalam masalah lokus, fokus, metodologi, dan nilai-nilai, kalangan ahli perbandingan administrasi negara bergelut dalam ketiadaan identitas konseptual yang seharusnya mereka bekerja sama dengan para ahli perbandingan politik; suatu pengamatan yang boleh jadi mengandung butir kebenaran. Akan tetapi, identitas apa pun, bagi kedua subbidang tersebut, selalu sukar dipahami. Sebagai subbidang studi, perbandingan administrasi negara adalah produktif dan aktif; laporan-laporan kematiannya prematur, meskipun perkembangan bidang ini telah sampai pada titik kritis, meskipun pada 1969 KPA telah menerima anggota lebih dari 500. Pada 1973, kelompok ini dibubarkan dan disatukan dengan Komite Internasional Masyarakat Amerika 111(lilgenai administrasi negara. Sehubungan dengan itu, jurnal utamanya, *The Journal of Comparative Administration* dibubarkan, setelah lima tahun penerbitannya.

*Mungkin Golembiewski yang paling baik mengikhtisarkan dilema (atau apa yang ia sebut "fiksasi") perbandingan dan pembangunan administrasi pada 1970-an, "administrasi negara harus memberi perhatian penuh pada kenyataan bahwa kegagalan perbandingan administrasi pada pokoknya disebabkan tidak lain dari pengalaman kegagalan yang dipaksakan sendiri. Ia meletakkan tujuan yang tidak bisa dicapai, yaitu pada permulaannya, dan tetap memilih untuk mencari model dan teori yang komprehensif untuk mendefinisikan diri".*

## **G. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)**

Untuk sebagian, karena status keanggotaannya yang kelas dua di dalam departemen ilmu politik, beberapa ahli administrasi negara mulai mencari alternatif. Meskipun Paradigma 4 ada pada waktu yang bersamaan dengan Paradigma 3, ia tidak pernah menerima dasar dukungan yang luas ketika ilmu politik mendapatkannya dari para ahli administrasi negara sebagai paradigma. Meskipun demikian, pilihan ilmu administrasi adalah suatu alternatif yang viable sejumlah sarjana yang penting di dalam administrasi negara. Baik dalam paradigma ilmu politik maupun ilmu administrasi, suatu kebenaran yang penting bahwa administrasi negara tidak mempunyai identitas dan keunikannya di dalam membatasi beberapa konsep yang "lebih besar".

Istilah *ilmu administrasi* di sini digunakan sebagai penangkap semua frasa, bagi kajian di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi (yang dibahas dalam Bab 2), terutama menggambarkan berbagai pekerjaan para ahli psikologi sosial, administrasi niaga, sosiologi, serta ahli administrasi negara untuk lebih memahami perilaku organisasi, terutama menekankan pada penggambaran pekerjaan para ahli riset statistik, analisis sistem, ilmu komputer, ekonomi, serta ahli administrasi negara untuk mengukur efektivitas program agar lebih cermat dan meningkatkan efisiensi manajemen. Sebagai paradigma, ilmu administrasi menyajikan fokus, bukan lokus. Ia menawarkan teknik, sering tekniknya sangat canggih, yang menuntut keahlian dan spesialisasi, tetapi untuk bidang apa keahlian tersebut

harus diterapkan tidak dijelaskan. Sebagaimana pada Paradigma 2, administrasi adalah administrasi di mana pun ia ditemui; fokus lebih diperhatikan daripada lokus.

Sejumlah perkembangan, di antara banyak yang tercipta dari sekolah-sekolah dagang, membantu perkembangan paradigma ilmu administrasi. Pada tahun 1956, jurnal penting *Administrative Science Quarterly* diterbitkan oleh seorang ahli administrasi negara atas premis adanya pemisahan yang salah antara administrasi negara, niaga dan kelembagaan. Salah seorang ahli administrasi negara, Keith M. Henderson pada pertengahan tahun 1960-an menyatakan sanggahannya bahwa teori organisasi telah atau seharusnya menjadi pusat pembahasan administrasi negara. Tidak dapat dimungkirkah bahwa pekerjaan keilmuan yang dilakukan oleh James G March dan Herbert A Simon dalam buku, *Organizations* (1958); Richard Cyert dan March dalam *A Behavioral Theory of the Firm* (1963); March dalam *Handbook of Organizations* (1965); dan James D Thompson dalam *Organizations in Action* (1967) telah memberi alasan kuat untuk memilih ilmu administrasi sebagai paradigma administrasiniaga.

Pada awal. tahun 1960-an, "Pengembangan organisasi" semakin banyak mendapat perhatian sebagai bidang khusus ilmu administrasi, menawarkan alternatif ilmu politik yang menarik bagi banyak ahli administrasi negara: Pengembangan organisasi sebagai sebuah bidang ilmu, berakar pada psikologi sosial dan nilai: "demokratisasi" birokrasi, baik negara maupun swasta, dan swaaktualisasi para anggota perseorangan dari organisasi. Karenanilai-nilai inilah, pengembangan organisasi dipandang generasi muda ahli administrasi negara sebagai tawaran bidang riset yang sangat cocok dalam kerangka ilmu administrasi. Nilai-nilai demokrasi bisa dipertimbangkan, aspek normatifnya bisa segera diulas, dan keketatan intelektual dan metodologi ilmiahnya bisa segera diterapkan. Yale University merupakan promotor utama gagasan pengembangan organisasi dalam administrasi negara; para lulusannya memang bergelar doktor ilmu politik, tetapi transkrip mereka penuh dengan pembahasan manajemen industri.

Ada satu masalah dalam rute ilmu administrasi. Seandainya ia terpilih sebagai satu-satunya fokus administrasi negara, masih adakah administrasi negara? Sekalipun tidak terdapat prinsip-prinsip universal dalam ilmu administrasi, ia berani berpendapat bahwa semua organisasi dan metodologi manajerial pada umumnya memiliki pola, karakteristik, dan kelemahan tertentu. jika ilmu administrasi dianggap sebagai sebuah paradigma, administrasi negara pun akan berubah. Paling tidak, hanya sebagai sebuah aspek pembahasan dalam ilmu politik atau hanya menjadi subbidang dari ilmu administrasi. Dalam praktiknya, ini sering berarti bidang ilmu administrasi niaga akan rnenyerap bidang ilmu administrasi negara. Apakah bidang studi yang mementingkan unsur keuntungan ini cukup memerhatikan nilai kepentingan umum yang vital sebagai salah-satu aspek ilmu administrasi, merupakan satu pertanyaan atas arti penting administrasi negara, yang bisa jadi jawabannya tidak memuaskan.

Sebagian diterima konseptual ini, sekali lagi hanya sebagian, diakibatkan oleh perbedaan tradisional antara ruang lingkup negeri dan swasta pada masyarakat Amerika. Apa itu administrasi negara, apa lagi lainnya (misalnya administrasi swasta), dari apa yang menjadi garis pembeda keduanya merupakan dilema yang sulit dipecahkan hingga bertahun-tahun.

Fenomena "dunia nyata" membuat pemisahan bidang kenegaraan/swasta semakin sulit ditentukan secara empiris, oleh kalangan akademik sekalipun. Kontrak riset dan pengembangan, kompleks industri militer, peranan instansi-instansi regulator serta hubungan, mereka dengan pihak industri, dan keahlian yang semakin meningkat dari

instansi-instansi pemerintah dalam menciptakan dan mengembangkan teknik-teknik manajerial canggih yang, memengaruhi "sektor swasta" di setiap aspek kehidupan masyarakat AS, semuanya menyebabkan administrasi negara sulit dipahami, sehingga paradigmanya yang pasti juga sulit ditentukan. Kebingungan akan istilah negara di bidang administrasi memang bisa dimengerti. Sebenarnya, ada seorang sarjana yang menyangkal adanya "administrasi negara", karena organisasi manajerial semakin banyak terkait dengan masalah-masalah negara, pemerintahan, dan politik sehubungan dengan semakin meningkatnya segi keterkaitan dalam masyarakat teknologi.

Berawal dari kenyataan itu, saat ini para ahli administrasi negara mulai menerima bahwa kata negara dalam administrasi negara tidak bisa diartikan dalam makna institusi seperti masa sebelumnya. Kata tersebut kini diartikan sebagai makna filosofis, normatif, dan etika. Kata negara kini diartikan sebagai segala sesuatu yang memengaruhi kepentingan umum. Dengan demikian, Departemen Pertahanan misalnya, lebih cocok dikaji oleh administrasi negara, khususnya mengenai urusan kontrak dan hubungan politik dengan Perusahaan Penerbangan Lockheed, misalnya, yang diurus oleh administrasi niaga. Jadi, makna tradisional dari kata negara telah ditinggalkan dan diganti dengan makna yang lebih dinamis dan normatif. Kini, ia tidak hanya membahas Departemen Pertahanan, tetapi juga meliputi hubungannya dengan pihak lain, misalnya dengan Lockheed. Dimensi baru ini menumbuhkan bidang studi baru yang disebut *urusan umum*.

Ketegangan antara negara-swasta, kepentingan umum motif keuntungan yang dicerminkan paradigma ilmu administrasi tidak mempunyai peran apa pun untuk meredakan permasalahan lokus bagi administrasi. Konotasi kepentingan umum, ilmu administrasi bisa digunakan untuk keperluan apa saja, yang paling immoral sekalipun. Konsep penentuan dan penerapan kepentingan umum memberi tonggak pembatas bagi administrasi negara dan sebuah lokus untuk bidang studi ini. Akan tetapi, hal itu tidak akan banyak artinya jika setiap perhatian dalam konteks ilmu administrasi, seperti, fokus teori organisasi ataupun ilmu manajemen, lebih condong kepada ilmu politik.

Jika Paradigma 4 memang demikian halnya, para ahli administrasi negara terpaksa menguasai lebih banyak teknologi manajemen agar mereka bisa lebih memahaminya dalam konteks pemerintahan. Ini akan menyingkirkan banyak pertimbangan nilai (kecuali nilai efisiensi ekonomi) sehingga para ahli itu pun mulai berfikir secara filosofis (bukan lagi secara institusional) mengenai arti sesungguhnya kata negara dari administrasi negara.

## **H. Kekuatan Administrasi Negara Baru (1965-1970)**

Meskipun administrasi negara sangat kontras keberadaannya selama berlangsungnya Paradigma 3 dan 4, ia memiliki benih pembaruan sendiri. Proses ini, yang sama sekali tidak disadari pada waktu itu, mengarah pada dua hal yang terpisah, namun komplementer. Yang satu adalah perkembangan program-program interdisipliner dalam "ilmu pengetahuan, teknologi dan kebijakan umum (atau dalam terminologi yang lain) di universitas-universitas terkemuka, sedangkan yang satu lagi adalah munculnya "administrasi negara baru".

Evolusi "ilmu pengetahuan dan masyarakat" pada kurikulum universitas terjadi selama akhir tahun 1960-an. Hal ini merupakan isyarat intelektual dari minat akademik yang lebih dalam dan baru atas hubungan antara pengetahuan dan kekuasaan, birokrasi dan demokrasi, teknologi dan manajemen, serta kaitannya dengan "teknobirokratik". Program-program ini meskipun sangat bersifat interdisipliner, sering didominasi oleh para ahli administrasi negara yang masih bercokol di departemen ilmu politik. Pada akhir 1960-an, terdapat sekitar 50 program seperti ini, yang sebagian besar dipegang oleh lembaga-



lembaga akademik yang paling terkemuka. Karma adanya fokus baru atas ilmu pengetahuan, teknologi dan kebijakan umum inilah, para ahli administrasi negara yang waktu itu masih bersatu dengan departemen ilmu politik menuntut pembedaan intelektual selama 1960-an. Tindakan ini mampu mengimbangi kendurnya identitas disipliner yang juga menimpa administrasi negara. Munculnya identitas yang diperbaharui ini sebagian disebabkan oleh fokus ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebijakan umum yang secara konseptual tidak berlandaskan tesis pluralis seperti yang dianut oleh ilmu politik, Fokus tersebut memang lebih bersifat elitis daripada pluralis, sintesis daripada spesialisatif, serta lebih hierarkis daripada komunal.

Dari kondisi tersebut, muncul perkembangan kedua, yakni lahirnya “administrasi negara yang baru. Pada tahun 1968, Waldo, sebagai guru besar humaniora Universitas Albert Schweitzer di Syracuse (negara bagian New York), mensponsori sebuah konferensi para ahli administrasi negara generasi muda untuk membahas administrasi negara yang baru tersebut. Hasil konferensi ini dibukukan dengan judul *The New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Buku ini sampai sekarang merupakan buku pedoman pokok dalam mempelajari administrasi negara yang baru.

Fokusnya tidak banyak membahas fenomena-fenomena tradisional seperti efisiensi, efektivitas, soal anggaran, atau teknik-teknik administrasi. Sebaliknya, administrasi negara baru sangat memerhatikan teori-teori normatif, filosofi, dan aktivisme. Ia banyak membahas hal-hal yang berkaitan dengan nilai, etika, perkembangan para anggota secara individual dalam organisasi, hubungan birokrasi dengan pihak yang dilayaninya, dan masalah-masalah yang luas seperti urbanisasi, teknologi, dan kekerasan. Jika ada penekanan baru dari administrasi negara yang baru, penekanan itu ada dari segi moral.

Dalam satu hal tertentu, administrasi negara baru setara dengan “ilmu politik yang baru”, suatu gerakan yang terjadi secara berkesinambungan dari generasi muda ahli ilmu politik untuk menyudahi paradigma “revolusi perilaku” yang memang semakin lemah serta menggantinya dengan yang lebih normatif. Akan tetapi, jika kita kaji lebih dalam, administrasi negara baru ini merupakan seruan yang menuntut kemerdekaan administrasi negara dari ikatan ilmu politik (meskipun hal ini tidak terlaksana, bahkan pernah dianggap sebagai “politik baru birokrasi”) dan ilmu administrasi (karena pendekatan ilmu administrasi lebih bersifat teknis daripada normatif).

Gejala ilmu pengetahuan dan masyarakat serta administrasi negara baru tidak berumur panjang. Program-program, ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebijakan umum terpecah menjadi sumber-sumber khusus bagi topik-topik, seperti sistem informasi, manajemen pertumbuhan, dan administrasi lingkungan. Administrasi negara baru gagal inemenuhi ambisinya dalam merevolusikan disiplinnya. Akan tetapi, kedua gejala tersebut tetap memiliki pengaruh bagi administrasi negara. Mereka telah menyentak para ahli administrasi negara untuk mempertimbangkan kembali ikatan intelektual yang tradisional pada ilmu politik dan ilmu administrasi, dan mendorong para ahli itu untuk merenungkan prospek otonomi akademik. Pada tahun 1970-an, muncul gerakan separatisme itu.

## **I. Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi Negara (1970-Sekarang)**

Meskipun kekacauan intelektual masih berlangsung, gagasan Simon pada tahun 1947, bagi dualisme akademik dari administrasi negara, mendapatkan validitasnya yang baru. Belum ada fokus bidang studi yang bisa disebut “ilmu administrasi yang murni”. Yang ada adalah teori organisasi yang selama dua setengah dasawarsa terakhir memusatkan

perhatiannya tentang bagaimana dan mengapa organisasi bekerja, bagaimana perilaku orang-orang di dalamnya dan mengapa demikian, serta bagaimana dan mengapa keputusan dibuat. Ia kurang membahas bagaimana hal-hal tersebut seharusnya terjadi. Selain itu, kemajuan yang meyakinkan telah tercipta dalam memperbaiki teknik terapan dari ilmu manajemen, dan penerapannya di sektor negara.

Sedikit kemajuan dalam menggambarkan lokus dari bidang studi tersebut, atau dalam menentukan apa relevansi kepentingan umum, urusan umum dan "penentuan kebijakan umum" bagi para Ahli administrasi negara. Meskipun begitu, bidang ini menemukan faktor-faktor sosial fundamental tertentu, yang khas bagi negara-- negara terbelakang, sebagai lokusnya. Meskipun para ahli administrasi negara bebas menentukan pilihannya atas segenap fenomena tersebut, ada ketentuan-ketentuan yang harus mereka patuhi dalam menumbuhkan minat multidisipliner, yang menuntut sintesis kapasitas intelektual dan mengarah pada tema-tema yang mencerminkan kehidupan perkotaan, hubungan administratif antara organisasi-organisasi "negara" dan swasta, dan mempertemukan sisi teknologi dan sisi masyarakat. Perbedaan tradisional yang kaku atas sektor swasta dan negara semakin berkurang dalam paradigma administrasi negara yang baru ini, sejalan dengan makin luwes lokusnya. Terlebih lagi, para ahli administrasi negara semakin banyak memberi perhatian pada bidang ilmu lain yang memang tidak terpisahkan dari administrasi negara seperti ilmu politik, ekonomi politik, proses pembuatan kebijakan negara serta analisisnya, dan pemerkiraan keluaran (*output*) kebijakan. Aspek terakhir ini, dalam beberapa hal, bisa dipandang sebagai sebuah pertalian antara penyusunan fokus dan lokus dari administrasi negara.

Selanjutnya dapat ditegaskan bahwa diktat ini membahas administrasi negara yang telah tumbuh sebagai bidang ilmu tersendiri. Munculnya perguruan-perguruan tinggi, sekolah, dan jurusan yang khusus mempelajari administrasi negara jelas menunjukkan dianutnya Paradigma 5 di kalangan universitas. Antara tahun 1973-1978, jumlah sekolah profesional tersendiri yang khusus mempelajari administrasi negara dan urusan umum meningkat sebesar 21%. Adapun jurusan khusus untuk itu meningkat 53%. Sebuah analisis atas kecenderungan ini mengungkapkan bahwa "sebagian besar mahasiswa yang belajar administrasi negara, ada pada program-program studi di sekolah- sekolah profesional yang secara khusus mempelajari administrasi negara.

Meskipun program studi administrasi negara yang masih berada di lingkungan ilmu politik juga meningkat, peningkatan tersebut lebih merupakan usaha dari perguruan tinggi yang relatif kecil untuk mempertahankan peminatnya di tengah suramnya sumber-sumber pendidikan, daripada usaha yang terencana untuk mempertahankan kurikulum administrasi negara yang masih merupakan cabang dari ilmu politik. Sekolah-sekolah umum ilmu administrasi yang biasanya mengajarkan gabungan ilmu administrasi niaga dan negara, jumlahnya berkurang lebih dari separuhnya selama periode 5 tahun, dan ini merupakan satu satunya peristiwa sebuah unit akademik menyusut jumlahnya sedemikian drastis dalam waktu yang relatif singkat.

Mutu akademik dari lembaga pendidikan yang merupakan Sekolah profesional manajemen negara sangat tinggi (banyak di antaranya yang baru berdiri). Princeton, Indiana Wisconsin, Syracuse, Universitas Washington, Universitas California di Berkeley, adalah sejumlah contohnya. Selain itu, lembaga-lembaga pendidikan ini menempatkan prioritas tinggi bagi pendidikan seorang administrator negara. Sebagaimana dikemukakan oleh rektor Universitas Harvard (yang juga mengelola sekolah pemerintah John Fitzgerald Kennedy):

*“Pihak universitas memiliki kesempatan dan tanggung jawab utama untuk mulai melaksanakan tugas melatih suatu korps orang-orang yang terampil untuk menduduki posisi-posisi yang berpengaruh dalam kehidupan negara. Apa yang dibutuhkan tak kurang dari pendidikan sebuah profesi baru ... Saya sungguh amat menekankan arti penting upaya ini... Karena pihak universitas memikul tanggung jawab utama bagi pengadaan pendidikan latihan tingkat tinggi dalam masyarakat, mereka memiliki kesempatan dan kewajiban tersendiri untuk menyiapkan suatu profesi abdi masyarakat yang mampu menanggung tanggung jawab bangsa yang berat”.*

Memang, gembira rasanya melihat lembaga-lembaga bahasa yang terkemuka mengakui pentingnya mendidik para administrator negara dan melakukan sesuatu atas adanya pengakuan itu. Akan tetapi, perlu diingat bahwa cakupan sepenuhnya atas pendidikan itu belum lagi pasti. Kecenderungan yang pasti dalam administrasi negara semakin menyemak.

Salah satu kecenderungan tersebut adalah pertumbuhannya Asosiasi Nasional Sekolah Urusan Umum, yang merupakan asosiasi program bidang baru yang terkemuka di seluruh negeri, memiliki lebih dari 200 lembaga anggota pada tahun 1980 (pada dekade sebelumnya, lembaga anggotanya hanya berjumlah 60). Lebih dari 25.000 mahasiswa tetap dan sambilan terdaftar pada program administrasi negara tingkat master di tahun 1980. Lima tahun sebelumnya, jumlahnya hanya 8.000. Kecenderungan lainnya adalah agresifnya pendidikan administrasi negara dalam merekrut mahasiswa minoritas dan wanita. Pada tahun 1978, 11% dari mahasiswa tingkat MPA adalah orang kulit hitam, hampir 22% adalah wanita. Jumlah mahasiswa keturunan Latin, Indian pribumi Amerika dan mahasiswa asing juga meningkat secara dramatis selama tahun 1970-an.

Sebagai rangkuman, administrasi negara semakin menonjol bukan hanya karena diakui kalangan universitas sebagai bidang akademik yang tersendiri (di banyak tempat, ilmu ini tidak hanya diajarkan sebagai sebuah jurusan, tetapi berupa sebuah perguruan tinggi tersendiri), tetapi bidang itu merupakan getaran semangat akademik, dan merupakan isyarat awal dari pembaharuan sosial. Jika negara harus ditangani dengan baik, menurut istilah Rektor Harvard, Bok, pihak universitas harus berperan langsung dalam proses pembentukan sikap dan pemikiran para abdi negara tersebut.

Khusus untuk Indonesia menunjukkan bahwa Administrasi Negara semakin fokus pembelajarannya, banyak persoalan Administrasi Negara yang dihadapi oleh Pemerintahan Negara menghendaki penanganan yang intens. Lahirnya Perguruan Tinggi yang diarahkan khusus untuk peningkatan mutu Administrasi Negara sekaligus lahirnya jurusan jurusan Administrasi Negara, juga dibentuknya lembaga lembaga khusus seperti Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan pendidikan kedinasan seperti APDN, STPDN dan IIP merupakan bukti konkrit betapa penting dan besarnya perhatian sekaligus persoalan yang dihadapi oleh Administrasi Negara demikian serius. Semuanya ini hanya bisa dilakukan melalui pembelajaran Administrasi Negara melalui lembaga lembaga yang khusus diarahkan untuk itu.-

## BAB V

### ADMINISTRASI NEGARA DAN KEBIJAKAN PUBLIK

#### A. Tuntutan Terhadap Administrasi Negara Masa Kini

Perkembangan Ilmu Administrasi Negara telah mengalami pergeseran titik tekan dari *administration of public* di mana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan, yang menekankan fungsi negara/pemerintahan dalam *public service* ke *administration by public* yang berorientasi pada *public demand are differentiated* dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver seat*, tidak lagi sebagai faktor atau aktor utama atau sebagai *driving forces*. Perubahan besar terjadi pada makna *public* yaitu makna sebagai negara menjadi makna *public* sebagai masyarakat. Pendekatan tidak lagi kepada negara tetapi lebih menitikberatkan pada oriented atau *customer's approach*. Sesuai tuntutan perubahan tersebut, government yang lebih menitikberatkan kepada otoritas juga mengalami perubahan menjadi governance yang menitikberatkan kepada kompatibilitas di antara aktor kebijakan yaitu *state* (pemerintah), *private* (sektor swasta) dan *civil society* atau masyarakat madani (Utomo, 2005: 5). Seiring perubahan tersebut, kata *public* telah bergeser kearah kepentingan publik.

Makna yang terkandung dalam kata publik beragam namun tersirat satu hal penting yaitu dalam kata publik harus berkaitan dengan kepentingan publik, kepentingan umum, kepentingan rakyat atau kepentingan masyarakat. Karena itulah *public policy* tidak diterjemahkan sebagai Kebijakan Negara melainkan kebijakan publik, sebab *public policy* harus berorientasi pada kepentingan publik. Tahun 1970-an kata *Public Administration* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai Administrasi Negara, namun perkembangan terakhir sekarang ini lebih tepat diartikan sebagai Administrasi Publik karena telah terjadi pergeseran orientasi dari kepentingan birokrasi ke kepentingan publik.

Tumbuh kembangnya ilmu kebijakan publik sangat berkaitan dengan perkembangan ilmu administrasi negara dalam hubungannya dengan ilmu politik. Ilmu kebijakan publik muncul dan berperan menjembatani hubungan ilmu administrasi Negara dengan ilmu politik. Kata publik dalam kebijakan publik mengandung pengertian bahwa "kebijakan tersebut berasal dari publik, disusun oleh publik dan berlaku untuk publik." Dengan demikian, kebijakan publik sangat erat berhubungan dengan kepentingan publik.

Kebijakan publik berhubungan dengan bidang-bidang publik yang berbeda rumusan dengan sesuatu pada bidang privat. Terjadi ketegangan antara tuntutan publik dan tuntutan privat yang saling bertentangan. Pakar ekonomi politik beranggapan ketegangan atau konflik antara kepentingan publik dan privat dapat diatasi dengan kekuatan pasar, sebagai Cara memaksimalkan kepentingan individual dan sekaligus mempromosikan kepentingan publik. Peran negara dan politik adalah menciptakan kondisi kepentingan privat sejalan dengan kepentingan publik. Gagasan liberal mengenai perbedaan ruang publik dan privat ini menjelang awal abad ke-20 diubah oleh liberalisme baru yang menyatakan bahwa pasar semakin sulit menciptakan titik temu (*convergence*) antara kepentingan privat dan publik. Sesudah Perang Dunia II, Laswell lebih mempertajam gagasan liberalisme baru dengan pernyataan bahwa gagasan liberal tentang tujuan pengambilan kebijakan dilandaskan pada keyakinan bahwa peran negara adalah mengelola (*to manage*) ruang publik beserta problem-problemanya dan menangani aspek-aspek kehidupan sosial dan ekonomi yang tak lagi mampu ditangani oleh kekuatan pasar. Konsekuensi dari peran negara sebagai sarana

merekonsiliasikan kepentingan publik dan privat adalah berkembangnya birokrasi sebagai bentuk yang semakin rasional (Weber, 1991: 196-252). Administrasi publik berkembang sebagai sarana mengamankan kepentingan publik dengan memanfaatkan kelompok pegawai negeri sipil (*civil servant*) yang bertugas melaksanakan perintah dari orang-orang yang dipilih rakyat. Birokrasi publik berbeda dengan birokrasi sektor privat sebab birokrasi publik dimotivasi untuk mengamankan kepentingan nasional daripada kepentingan privat atau swasta. Administrasi publik adalah cara yang lebih rasional untuk mempromosikan kepentingan publik (Parsons, 2005: 2-7).

Dewasa ini kepentingan publik menjadi fokus utama dalam kebijakan publik. Agar kebijakan publik tidak menyimpang dari kepentingan publik, perlu diciptakan suasana *good governance* dalam administrasi publik. *Good governance* mengakomodasi 3 (tiga) pilar kepentingan yaitu antara pemerintah, privat atau swasta dan masyarakat. Era *good governance* tidak lagi mempertentangkan kepentingan publik dan privat melainkan mempersatukan kepentingan pemerintah, privat dan masyarakat menjadi satu kepentingan yaitu kepentingan publik.

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan berupa pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam rangka mencapai tujuan negara yang merupakan kepentingan publik dengan memperhatikan input yang tersedia, berdasarkan usulan dari seseorang atau sekelompok orang di dalam pemerintahan atau di luar pemerintahan. Kebijakan publik, saat membahasnya tidaklah berada dalam kehampaan nilai. Kebijakan publik berada pada suatu organisasi yang kompleks dan sarat nilai dari lingkungannya (Pennen, 2005: 302). Nilai-nilai yang ada pada masyarakat merupakan kepentingan masyarakat atau kepentingan publik. Kepentingan publik akan menjadi desakan bagi pemerintah sebagai wakil-wakil masyarakat untuk memformulasikan dan mewujudkan kepentingan publik tersebut dalam suatu kebijakan publik. Kebijakan publik yang akan mengatur pengalokasian nilai-nilai masyarakat tersebut secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Kesemua perumusan dan pengalokasian nilai-nilai masyarakat merupakan tindakan pilihan pemerintah untuk mencapai tujuan.

Terdapat lima (5) sumber sistem nilai yang mempengaruhi intensitas dan dominasi dalam kebijakan publik dan kepentingan publik (Wart, 1998: 8-23), yakni: 1) nilai-nilai individu, 2) nilai-nilai profesional, 3) nilai-nilai organisasi, 4) nilai-nilai legal, dan 5) nilai-nilai kepentingan publik. Mempelajari kebijakan publik tidak akan terlepas dari pertumbuhan paradigma-paradigma ilmu administrasi negara. Paradigma dari Administrasi Negara telah disinggung pada bab sebelumnya, dan paradigma terakhir Ilmu Administrasi Negara adalah Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970 - sekarang)

Pada paradigma ini ilmu administrasi negara telah menjadi administrasi negara dengan diketemukannya locus pada organisasi publik, yang berbeda tujuannya dengan organisasi bisnis. Perkembangan ilmu administrasi negara akhir-akhir ini semakin mendekatkan hubungan administratif antara organisasi publik dan privat, hubungan antara teknologi dan sosial. Keadaan seperti ini telah memperkuat perkembangan locus administrasi negara dengan digunakannya ilmu organisasi bisnis pada ilmu administrasi negara. Kaitan ilmu administrasi negara dengan ilmu politik dalam proses perumusan kebijakan negara mendorong semakin banyak sarjana-sarjana administrasi negara terlibat pada bidang-bidang ilmu kebijakan (*policy science*), ekonomi politik (*political economy*); proses perumusan kebijakan negara; analisa kebijakan negara; pengukuran keluaran kebijakan negara dan sebagainya. Hal yang terakhir ini mendorong ditemukannya locus dan fokus administrasi negara.

## **B. Reinventing Government (Mewirauahakan Birokrasi Pemerintahan)**

Pada tahun 1978 (Osborne dan Ted Gaebler, 1995: 89-93), terjadi fenomena Baru dalam pemerintahan atau administrasi negara yang telah memaksa administrasi negara untuk melakukan reformasi. Di California terjadi penentangan terhadap pembayaran pajak yang disebabkan adanya inflasi dan ketidakpuasan terhadap perusahaan negara. Di bawah tekanan finansial tersebut memaksa pemimpin daerah dan negara bagian untuk mereformasi sistem administrasi negaranya dengan cara membuka sistem 'kemitraan negeri-swasta'. Inilah cikal bakal *Reinventing government* atau wirausaha birokrasi. Untuk memperlancar reformasi tersebut, administrasi negara mulai merubah pola kerja birokrasi, yang semulaberorientasi pelayanan kepada birokrat berubah ke orientasi pelayanan kepada masyarakat.

Pada tahun 1980-an di Inggris di bawah pemerintahan Margaret Thatcher telah terjadi hal yang serupa (Osborne dan Ted Gaebler, 1995: 359-362), yaitu terjadinya defisit anggaran yang disebabkan banyaknya anggaran.dikeluarkan untuk memberikan hutang kepada negara berkembang dan pengembaliannya mengalami kemacetan. Sementara di internal pemerintahan banyak institusi pemerintah yang meminta subsidi terus menerus dengan angka yang makin lama makin membesar. Thatcher mengembangkan alternatif dengan melakukan penjualan instansi pemerintah dan berusaha meminjam ilmu-ilmu administrasi bisnis untuk mereformasi birokrasi pemerintah agar menjadi birokrasi yang efisien dan efektif.

Pemerintahan bergaya 'wirausaha' menjadi cara yang efisien dan efektif untuk menghindari bangkrutnya suatu birokrasi. Sebagaimana dikatakan William Hudnut (dalam David Osborne dan Ted Gaebler, 1995: 20), yaitu:

"Pemerintah wirausaha bersedia meninggalkan program dan metode lama. Ia bersifat inovatif, imajinatif, dan kreatif, serta berani mengambil resiko. Ia juga mengubah beberapa fungsi kota menjadi sarana penghasil uang ketimbang mengurus anggaran, menjauhkan diri dari alternative tradisional yang hanya memberikan system penopang hidup. Ia bekerja sama dengan sector swasta, menggunakan pengertian bisnis yang mendalam, menswastakan diri, mendirikan berbagai perusahaan dan mengadakan berbagai usaha yang menghasilkan laba. Ia berorientasi pasar, memusatkan pada ukuran kinerja, memberi penghargaan terhadap jasa. Iapun mengatakan, 'Mari kita selesaikan pekerjaan ini', dan tidak takut untuk memimpikan hal-hal besar."

Merubah budaya kerja, mereformasi administrasi negara dengan meminjam ilmu administrasi bisnis ke dalam administrasi negara itulah yang disebut *Reinventing Government* atau Wirausaha Birokrasi. Pada paradigma ini Administrasi Negara dipaksa untuk melakukan reformasi, sehingga istilah reformasi administrasi, reformasi dan revitalisasi birokrasi serta reorganisasi menggemakan di mana-mana.

## **C. Era Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik)**

Wirausaha birokrasi harus dijalankan berdasarkan prinsi pemerintahan yang baik, maka muncullah prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Kata Pemerintahan (*Government*) berasal dari sebuah kata Yunani yang berarti "mengarahkan". Tugas pemerintah adalah mengarahkan, bukan mengayuh perahu. Memberikan pelayanan adalah mengayuh dan pemerintah tidaklah pandai mengayuh. (E.S. Savas dalam Osborne dan Ted Gaebler, 1995: 29). Tugas pemerintah memberikan pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah Negara, Negara bagian, kota dan sebagainya.

Konsep *governance* (UN ESCAP, 2006) diartikan sebagai proses dari proses pengambilan keputusan di mana keputusan diimplementasikan ataupun tidak

diimplementasikan. Fokus dari analisis governance UN ESCAP adalah aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan dan implementasinya baik dari struktur formal maupun informal. *Government* adalah salah satu aktor dari proses tersebut. Demikian juga militer, sedangkan aktor lain adalah area rural seperti group yang merupakan bagian dari masyarakat sipil. *Good governance* tercipta apabila keseluruhan aktor aktif terlibat dalam proses pembuatan keputusan dan implementasi ataupun tidak diimplementasikan. Terdapat 8 karakteristik agar *good governance* yaitu partisipasi, *rule of law*, akuntabilitas, transparansi, reponsif, efektif dan efisien, *orientasi konsensus* dan *equity and inclusiveness*.

Paradigma *good governance* beranggapan bahwa suatu pemerintahan yang baik adalah yang berorientasi kepada masyarakat dan bukan lagi kepada birokrat atau dengan kata lain pemerintahan yang sedang mereformasi diri melaksanakan wirausaha birokrasi. Agar dalam pelaksanaannya terhindar dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) harus mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *good governance*.

Paradigma ke 6 *reinventing government* dan paradigma 7 *good governance* telah mengarah pada pembentukan paradigma kebijakan. Paradigma kebijakan (*policy paradigm*) yaitu suatu perubahan konsep kebijakan yang besar yang terjadi ketika pembuat kebijakan dihadapkan pada teka-teki masalah pencapaian tujuan dan perubahan paradigma tersebut merupakan instrumen bagi pencapaian tujuan. (Hall dalam Howlett and M. Ramesh, 1995: 190)

Paradigma baru kebijakan publik dan administrasi Negara menampilkan perkembangan beberapa konsep dalam rangka menunjang pelaksanaan *reinventing government* dan *good governance*, yaitu:

#### **D. Otonomi Daerah, Partisipasi dan Efisiensi**

Paradigma *reinventing government*, telah mendorong terjadinya pembaharuan perekonomian pemerintah di seluruh negara di dunia. Dampak perubahan perekonomian pemerintahan di dunia adalah kebangkitan demokrasi baru yang ditandai dengan dua trend sejarah, yaitu (Kielberg, 1995): Pertama, Pemerintah nasional telah memperluas otoritas mereka sampai ke Pemerintahan lokal. Kedua, pendapatan Pemerintah sebagai bagian gross nasional product (GDP) telah tumbuh lebih cepat dari sebelum perubahan perekonomian.

Akibat pertumbuhan dua trend tersebut, muncul 2 (dua) jenis negara yaitu negara-negara kaya dan negara-negara miskin. Negara-negara kaya dianggap demokratis, sedangkan negara-negara miskin dianggap menguasai sektor privat. Pada kedua negara tersebut, negara kaya dan negara sedang berkembang, pertumbuhan Pemerintahan lokal dan sektor swasta semakin meningkat, demikian juga tuntutan untuk mengadakan privatisasi desentralisasi dan desentralisasi.

Bank Dunia juga telah menuntut ditingkatkannya sektor swasta melalui penentuan opsi masuknya badan ekonomi Internasional ke daerah dan memberikan peran pada Pemerintah lokal dengan menciptakan demokratisasi lokal, politik lokal dan globalisasi ekonomi.

Salah satu teori negara demokratis modern menyatakan bahwa institusi-institusi demokrasi haruslah mempunyai *local foundation* (dasar lokal) sebagai kekuatan menghadapi perluasan kekuatan nasional. Keberadaan Pemerintah lokal dan demokrasi partisipasi politik akan bermakna jelas dengan peningkatan partisipasi lokal.

Argumen yang mendasarinya adalah semakin besar unit nasional, semakin banyak waktu yang dibutuhkan dalam membentuk koalisi politik dan berakibat semakin besar pula perbedaan antar kelompok dan individu. Pemerintah lokal lebih memungkinkan terjadinya partisipasi karena lebih memungkinkannya kontak personal baik secara langsung maupun

melalui jaringan siapa mengenai siapa seperti dalam bentuk Negara Kota Yunani Kuno. Masalahnya skala kumpulan manusia untuk memobilisasi sumberdaya dalam mencapai tujuan ternyata lebih besar daripada ukuran partisipasi yang diberikan. Jawaban dilema diatas adalah pembagian pemerintahan dalam beberapa tingkatan atau pembentukan pemerintah lokal atau otonomi daerah.

Reformasi pemerintah pusat ke daerah dan reformasi pemerintah daerah bukan hanya pembentukan di bidang administrasi biasa, melainkan suatu restrukturisasi politik yang hakiki dari hubungan antara berbagai macam tingkatan pemerintah Jawaban bagi reformasi ini adalah kemunculan konsep pemerintahan daerah yang mandiri dengan tiga rangkaian nilai-nilai penting yang terkandung dalam konsep itu yaitu: "kebebasan atau otonomi, demokrasi atau partisipasi dan efisiensi".

Perkembangan politik lokal atau terwujudnya pemerintahan lokal menstimulasi terbentuknya globalisasi demokratisasi lokal yang ditandai dengan (Teune, 1995): Pertama, hubungan lokal dengan negara asing ataupun lembaga keuangan internasional. Kedua, hubungan antarkota dalam hubungan antar negara yang berwujud gerakan *sister-city* (kota kembar).

Kedua hubungan tersebut merupakan cerminan dari demokrasi partisipatif pemerintahan lokal yang melampaui batas *nation state*. Menjadi tugas pemerintah pusat untuk mengatur hubungan ini melalui kebijakan publik agar tidak menciptakan negara dalam negara.

## **E. Pelayanan Publik (Public Service)**

Ted Gabler dan David Osborne (2001) dengan konsep *reinventing government*, telah merubah paradigma administrasi publik di mana beroperasinya organisasi publik harus mendasarkan diri pada profesionalisme layaknya organisasi bisnis. Kinerja organisasi publik mengalami perubahan dari orientasi birokrat ke pelayanan kepada publik. Efisiensi, efektivitas, murah, cepat, berkualitas dalam melayani publik dengan menempatkan kepuasan masyarakat sebagai stakeholder menjadi tujuan utama organisasi publik.

Kesadaran publik akan hak-haknya untuk menerima pelayanan publik, secara prima pada saat ini telah meningkat, sehingga perlu dilakukan transformasi semangat kewirausahaan ke dalam birokrasi, di mana salah satunya menyangkut bidang kualitas pelayanan yaitu prinsip pemerintahan berorientasi kepada pelanggan (masyarakat), memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat, bukan kebutuhan dan kepuasan birokrasi.

Paradigma *reinventing government* dan *good governance* menstimulasi perkembangan konsep Pelayanan publik. Implementasi otonomi daerah harus diorientasikan kepada pelayanan publik yang prima. Keberhasilan pemerintah daerah akan dinilai dan didukung oleh masyarakat termasuk didalamnya pelaku bisnis selaku *stakeholder* dari kualitas pelayanannya. Hakim penilai baik atau buruknya kualitas pelayanan pemerintah daerah adalah masyarakat. Dengan otonomi daerah atau penyerahan sebagian besar kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah, maka daerah akan lebih cepat dan efektif dalam merespon tuntutan-tuntutan masyarakat. Pelayanan publik dalam otonomi daerah akan memancing investor untuk menanamkan modalnya di daerah. Pelayanan yang prima, cepat, tepat, mudah, murah, tidak berbelit-belit sangat dibutuhkan dunia usaha. Standard Pelayanan perlu disusun bagi setiap instansi di daerah khususnya yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik juga harus diwadahi dan dikelola sedemikian rupa dalam sebuah manajemen keluhan untuk



menghindari keluhan masyarakat berubah menjadi sengketa atau perselisihan akibat kesalahan dalam pelayanan publik.

Pentingnya mendasarkan hakekat otonomi daerah kepada pemaknaan pelayanan publik yang prima telah mendorong pemerintah menerbitkan beberapa dasar hukum pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat yaitu Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Keputusan MENPAN & RB Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan; Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perizinan Satu Atap di Daerah ; Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom. Dalam rangka pelayanan publik, masing masing Kementerian juga mengeluarkan peraturan teknis yang mengatur pelayanan publik sesuai dengan Tupoksi dan tanggung jawab masing.

## **F. Jejaring Kebijakan Publik (Public Policy Net Working)**

Paradigma *reinventing government* dan *good governance* bukan hanya memicu tampilnya konsep otonomi, partisipasi, efisiensi dan pelayanan publik, akan tetapi juga jejaring kebijakan. *Good governance* mempunyai tiga (3) pilar yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Jejaring kebijakan yang terbentuk di antara tiga pilar akan semakin memperkuat pelaksanaan *good governance*.

Jejaring dalam kebijakan memiliki pengertian yang berbeda dengan partisipasi. Jejaring kebijakan bukan hanya menuntut peran serta atau keterlibatan para aktor sebagai partisipan, melainkan juga hubungan saling menguntungkan di antara partisipan atau aktor pemerintah, swasta dan masyarakat.

Jejaring kebijakan juga berbeda dengan kata koordinasi. Dalam koordinasi terkandung suatu *agreement* di antara aktor untuk mencapai tujuan bersama dengan pemerintah sebagai aktor utama. Jejaring kebijakan justru mengandung konflik di antara aktor karena perbedaan kepentingan, namun konflik tersebut harus dapat dipersatukan dalam beberapa koalisi untuk mencapai tujuan dengan aktor utama tidak selalu dari unsur pemerintah.

Kekuatan konflik dan koalisi aktor jejaring kebijakan menentukan tercapainya kepentingan publik dalam kebijakan publik. Hubungan di antara para aktor dalam wadah organisasi, merupakan subsistem kebijakan dan subsistem kebijakan sebagai jejaring kebijakan ruang geraknya dibatasi oleh lingkungan. Aktor, hubungan di antara aktor dalam wadah organisasi atau subsistem kebijakan dalam suatu batas lingkungan tertentu melandasi pembentukan jejaring kebijakan. Hubungan di-antara aktor pemerintah, masyarakat termasuk privat akan membentuk jejaring kebijakan (Waarden, 1992: 29-52 dalam Howlett dan Ramesh, 1995: 130). Hubungan antara pemerintah dengan kelompok kepentingan dalam masyarakat itu disebut jaringan kebijakan. Hubungan yang erat antara pemerintah dan *stakeholders* dalam jejaring kebijakan inilah yang menentukan tercapainya kepentingan publik.

Kata *network* atau jejaring mengandung dua arti, pertama berarti menjalin kontak untuk mendapat keuntungan dan kedua, dari bahasa teknologi komputer yaitu komputer yang saling terhubung (Parsons, 2005: 186). Istilah *network* atau jaringan dalam ilmu sosial pertama kali dipakai pada 1940-an dan 1950-an untuk menganalisis dan memetakan hubungan dan dependensi personal. Dalam kasus kebijakan publik, konsep ini memberi perhatian pada bagaimana kebijakan muncul dari kesalinghubungan (*interplay*) antara orang dan organisasi dan memberikan gambaran yang lebih informal tentang

bagaimana kebijakan riii dilaksanakan. Diversitas yang semakin besar dalam masyarakat, disesuaikannya program kebijakan dengan target dan fungsi spesifik, dan peningkatan jumlah partisipan dalam proses kebijakan membuat metafora jaringan dianggap lebih cocok dalam paradigma baru kebijakan publik daripada model pluralisme ataupun korporatisme (Parsons, 2005:186-187).

Katzenstein (dalam Howlett dan Ramesh, 1995: 127), menyatakan bahwa dibutuhkan suatu jaringan yang menghubungkan negara dengan aktor masyarakat untuk menyatu dalam proses kebijakan publik sejak tahap perumusan kebijakan agar tujuan kepentingan publik dapat tercapai. Hubungan ini disebutnya sebagai *Policy Networks*. Rhodes (dalam Howlett dan Ramesh,, 1995: 127), menyatakan bahwa interaksi antara sejur ilah departemen dan organisasi pemerintahan dengan organisasi masyarakat merupakan *policy networks* yang bersifat instrumental dalam proses kebijakan publik. Kekuatan *policy networks* atau jejaring kebijakan tergantung pada tingkat integrasi, kemapanan keanggotaan, sumber daya dan hubungan dengan publik.

Jejaring kebijakan merupakan *autopoiesis* atau mencipta diri, membentuk pola jaringan yang di dalamnya setiap komponen berpartisipasi dengan komponen lain dalam jaringan untuk menghasilkan kegiatan, produksi transformasi jaringan sehingga merupakan suatu sistem (Capra,1997, 2002: 284, Mardiyono, 2007: 763). Rod Rhodes menyatakan bahwa diperlukan penelitian struktur dependensi di dalam jaringan kebijakan dan mengidentifikasi varietas utama dari jaringan pada level central dan lokal, termasuk kalangan profesional, pemerintah lokal dan predusen jaringan, serta mencari tahu bagaimana mereka berinteraksi dengan pemerintah pusat (Parsons, 2005: 191). Di Eropa, Wilk dan Wright (dalam Howlett dan Ramesh, 1995: 127) membahas kekuatan jejaring kebijakan pada dimensi disagregatif dan interpersonal yang terwujud pada lima hal yaitu kepentingan anggota jejaring, keanggotaan, ketergantungan antar anggota, terisolasinya Bari jaringan lain, dan distribusi sumber daya antar anggota. jejaring berintegrasi keanggotaan tinggi, mempunyai stabilitas keanggotaan, saling ketergantungan anggota jejaring, dan isodasi dari jejaring lain. Semakin besar jejaring, struktur dan *link* antar anggota akan mengendur. Jejaring kebijakan akan menguat pada masyarakat pluralis.

Waarden beragumen bahwa kekuatan jejaring berbeda-beda sesuai dengan 7 kriteria yaitu jumlah dan jenis aktor, fungsi jaringan, struktur, institusionalisasi, aturan main, hubungan kekuasaan, dan strategi aktor, Atkinson dan Coleman (1989) telah mengembangkan konsep hubungan antara organisasi masyarakat dengan negara atau pemerintah. Hubungan tersebut didasarkan pada apakah kepentingan sosial diorganisasikan terpusat dan apakah negara memiliki kemampuan untuk mengembangkan aiternatif kebijakan yang independen (dalam Howlett dan Ramesh,1995: 130).

Kekuatan jejaring yang berbeda-beda akibat interaksi aktor akan menyebabkan variasi tingkat pencapaian kepentingan publik yang berbeda- beda pula. Administrasi publik dan kebijakan publik akan mengalami kematian dengan bunuh diri (*public administration suicide*) apabila tidak mampu mencapai kepentingan publik. Publik atau masyarakat yang hidup dalam kematian administrasi publik akan mengalami nek-ofilia yaitu suatu masyarakat yang seluruh tatanannya diarahkan pada penghancuran, bersemboyan hidup pembunuhan dan kematian, disintegrasi, terhentinya pertumbuhan serta inhumanitas (Zauhar, 2007: 3-7). Sebaliknya, masyarakat yang hidup dalam administrasi publik yang sehat yang dapat mencapai kepentingan publik, akan membentuk masyarakat deliberatif. Masyarakat deliberatif adalah masyarakat yang hidup dalam kebijakan deliberatif yaitu kebijakan publik yang dibuat berdasarkan:

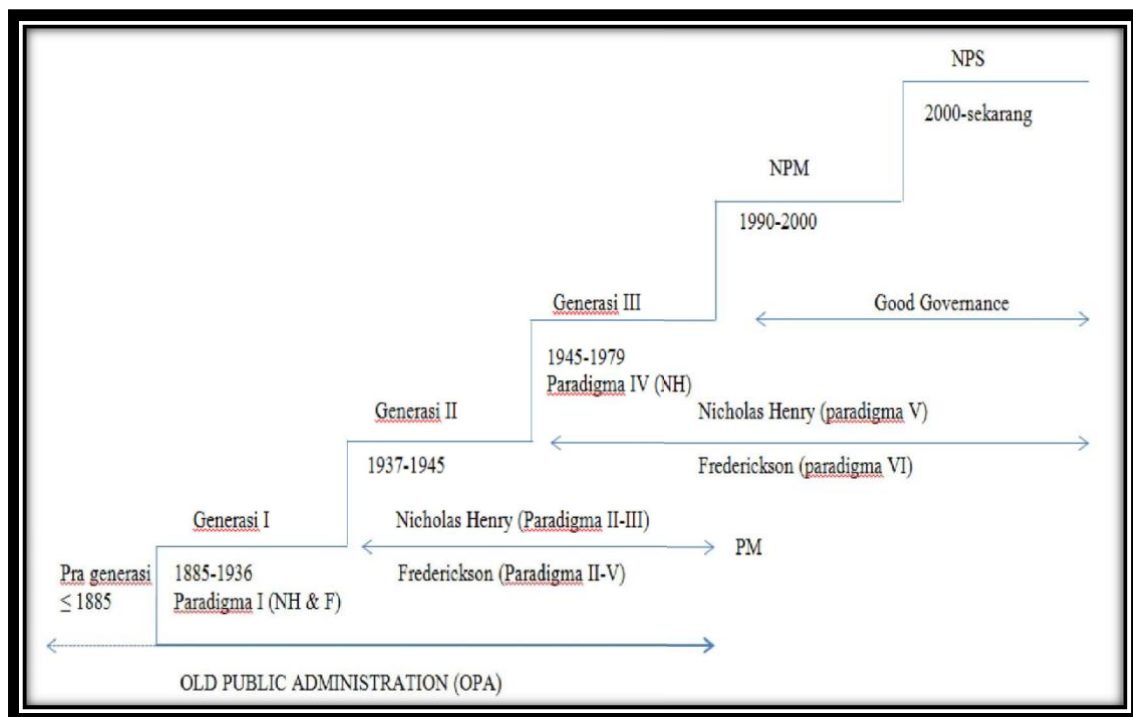
1. pertukaran informasi dan argumen yang paling dapat diterima,

2. inklusif dan terbuka untuk publik, tidak seorangpun memiliki kuasa mutlak atas yang lain,
3. bebas dari koersi internal maupun eksternal yang mengurangi kesetaraan partisipan,
4. pengambilan keputusan atas kesepakatan dan bukan atas pengambilan suara di bawah tekanan institusi mayoritas,
5. kesetaraan dan kesejajaran hak kelompok kepentingan untuk berpartisipasi,
6. terdapat ruang tawar menawar dan kompromi secara adil, serta kepentingan-kepentingan anti-generalisasi, yang mengambil tempat di luar pengaturan institusional nondeliberatif (Zauhar, 2007: 20-21).

Jejaring kebijakan menjadi faktor penguat bagi terbentuknya kebijakan *deliberatif* (berunding) yang sangat dibutuhkan *good governance*. Melalui kebijakan *deliberatif* dengan pembentukan jejaring kebijakan akan dapat dihindari masyarakat *nekrofilia* dan terbentuk masyarakat demokrasi *deliberatif* di mana tidak ada yang tertindas dalam keragaman, baik mayoritas maupun minoritas, selalu bersifat *contingen* dan terbuka.

## BAB VI PERKEMBANGAN & PERGESERAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Administrasi publik terus berkembang dan berevolusi mengikuti irama perkembangan masyarakat. Dinamika dan tuntutan sebagai tanggung jawab dari sebuah ilmu maka arus pengetahuan administrasi publik terus berputar mengikuti tuntutan sekaligus memberikan solusi nyata akan persoalan administrasi publik yang mengatur dan memenuhi kebaikan bersama atau bonum komune atau bonum publikum. Dalam perkembangannya administrasi negara/publik memiliki beberapa paradigma (Gambar 3).



gambar peta perkembangan pergeseran paradigma ilmu administrasi negara/publik

Menurut Janet V. Denhart & Robert B. Denhart (2003: 27-28)<sup>32</sup>, perkembangan paradigma administrasi negara / publik dibagi menjadi 3 bagian besar, yaitu:

### A. Old Public Administration (OPA)

*Old Publik Administration* sering juga disebut sebagai Administrasi Publik Model Klasik. Perkembangan administrasi publik model klasik khususnya administrasi publik sebagai sebuah ilmu dibedakan menjadi 4 generasi (Kurniawan, 2007:2)<sup>33</sup>, yaitu:

#### 1. Pra-generasi (1885) – Era Cameralist

Tokoh :Plato, Arsitoteles, Machiavelli

Inti : kelahiran konsep negara (era cameralist) yang membutuhkan organisasi publik dan administrator untuk menjalankan sebuah negara (pelaksanaan hukum, ketertiban, dan membangun struktur pertahanan).Oleh karena itu, Raja Frederick William I mendirikan sekolah pemikiran dalam bidang sosial dan ekonomi (Cameralist untuk memenuhi kebutuhannya akan kelahiran para Administrator.

#### 2. Generasi pertama (1885-1936)

Tokoh : Lorenz Von Stein (pendiri Ilmu Administrasi Publik), Woodrow Wilson (tokoh

yang paling berpengaruh terhadap pentingnya perkembangan ilmu administrasi publik)  
Inti : Nicholas Henry Paradigma I (Dikotomi politik-administrasi), Frederickson Paradigma I (Birokrasi Klasik)

a. Pemikiran dari Von Stein dianggap sebagai sebuah inovasi berdasarkan sejumlah pertimbangan:

- 1). Von Stein memandang bahwa Ilmu Administrasi Publik merupakan ilmu yang terintegrasi dan tempat meleburnya dari sejumlah disiplin ilmu seperti Sosiologi, Ilmu Politik, Hukum Administrasi dan Keuangan Publik;
- 2) Ilmu Administrasi Publik menurut Von Stein adalah merupakan interaksi antara teori dan praktek, dimana teori membentuk dasar dari praktek Administrasi Publik;
- 3) Von Stein menganggap bahwa Ilmu Administrasi Publik harus berusaha keras untuk mengadopsi pendekatan ilmiah.

b. Wilson mengajukan 4 konsep dalam tulisannya *The Study of Administratio* yaitu:

- 1) adanya pemisahan antara Politik dan Administrasi Publik;
- 2) perlunya mempertimbangkan aktivitas pemerintah dari perspektifbisnis;
- 3) analisis perbandingan antara organisasi politik dan privat melalui skema politik;
- 4) pencapaian manajemen yang efektif melalui pemberian pelatihan kepada pegawai negeri dan dengan menilai kualitas mereka.

3. Generasi kedua (1937-1945)

Tokoh Henry Fayol, Gullick, Urwick

Inti : Nicholas Henry- Paradigma II-III, Frederickson- Paradigma II-V Generasi ini menekankan perlunya perlakuan sistematis manajemen pada organisasi publik karena manajemen tidak perlu dipisahkan dari administrasi publik melainkan menjadi sebuah ilmu tunggal dari administrasi yang melewati batas-batas antara sektor privat dan sektor publik. Oleh karena itu, organisasi publik perlu memperhatikan 14 prinsip organisasi Henry Fayol.

4. Generasi ketiga (setelah 1945)

Inti : Nicholas Henry - Paradigma IV, yakni ilmu administrasi akan lebih memfokuskan pada organisasi pemerintah.

### **Ciri-ciri OPA**

Pada paradigma OPA, administrasi publik dicirikan sebagai berikut.

1. Administrasi Publik seringkali dilihat sebagai seperangkat institusi Negara, proses, prosedur, sistem dan struktur organisasi, serta praktek dan perilaku yang sangat erat kaitannya dengan politik. Pusat perhatiannya terletak pada kebijakan publik atau ekspresi kehendak rakyat, dan administrasi publik yang berkenaan dengan implementasinya yaitu untuk melayani kepentingan publik.
2. Penyatuan ilmu administrasi publik dan ilmu politik.
3. Prinsip-prinsip management dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis management, penerapan teknologi seperti metode kuantitatif, *analisis system, operational research*.
4. Administrasi publik dengan focus pada teori organisasi, teori management dan kebijakan publik sedangkan lokusnya adalah kepentingan publik.
5. Administrasi Negara yang efektif harus ada untuk menjamin keberlanjutan aturan hukum, dan cenderung menggunakan pendekatan yang legalistic.

### **Kritik terhadap OPA**

1. Administrasi Publik yang dianggap *inter Qua, red tape*, lamban, tidak sensitif terhadap kebutuhan masyarakat, penggunaan sumberdaya yang sia-sia akibat hanya berfokus pada proses dan prosedur dibandingkan kepada hasil, sehingga banyak yang menganggap bahwa administrasi publik sebagai beban besar bagi para pembayar pajak.
2. Terdapat 2 kritikan terhadap administrasi publik model klasik yang dapat dilihat dalam kaitannya dengan keberadaan konsep “Birokrasi Ideal” dari Weber, yaitu:
  - a. Implementasi birokrasi ditandai dengan meningkatnya intensitas perundang-undangan dan juga kompleksitas peraturan sehingga ada kerenggangan hubungan antara masyarakat dan negara.
  - b. Struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamurnya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dan rakyat, dan biaya penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal.
3. Administrasi publik sebagai sistem yang tertutup dengan pendekatan hirarkis (*top down*) dan ukuran kinerja yang hanya berbasis pada efisiensi bukan responsiveness.

### **B. New Public Management (NPM)**

NPM berkembang pertama kali pada tahun 1980-an, khususnya di New Zealand, Australia, Inggris, dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan (*Welfare State*), yang disebabkan oleh krisis ekonomi dan keuangan yang dialami negara, pengaruh ide neoliberal dan kritik terhadap Administrasi Publik lama, perkembangan teknologi informasi, pertumbuhan dan peranan konsultan manajemen.

Untuk mengatasi hal tersebut, maka perlu adanya reformasi *public service* yang *traditional rule-based, authority driven process with market based, competition driven tactics*. Sehingga timbullah konsep *global public management reform*. Adapun prinsip dasar NPM, yakni:

2. Penanganan oleh manajemen profesional.
3. Keberadaan standar dan ukuran kinerja.
4. Penekanan pada pengawasan keluaran dan manajemen wirausaha.
5. Unit yang tidak mengumpul.
6. Kompetisi dalam pelayanan publik.
7. Penekanan pada gaya sektor privat dalam praktek manajemen.
8. Penekanan yang lebih besar pada disiplin dan penghematan.
9. Penekanan terhadap peran dari manajer publik dalam menyediakan pelayanan yang berkualitas tinggi
10. Mengadvokasi otonomi manajerial dengan mengurangi pengawasan peran lembaga pusat
11. Tuntutan, pengukuran dan penghargaan terhadap kinerja individu dan organisasi.
12. Menyadari pentingnya penyediaan sumberdaya manusia dan teknologi yang dibutuhkan manajer dalam memenuhi target kerjanya.
13. Menjaga penerimaan terhadap kompetisi dan wawasan yang terbuka mengenai bagaimana tujuan publik harus dilaksanakan oleh aparat pemerintah.

Prinsip dasar NPM ini kemudian berkembang menjadi konsep *reinventing government*. Konsep ini lah yang melahirkan konsep *good governance* khususnya *entrepreneurial government* (Osborne dan Gaebler, 1995)<sup>34</sup>. Adapun ciri dari konsep *reinventing government* adalah sebagai berikut.

1. Pemerintah katalis yakni focus pemerintah pada pemberian pengarahannya bukan pelaksana pelayanan publik, pemerintah menyediakan beragam pelayanan publik dengan tidak terlibat secara langsung dengan proses produksinya, pemerintah menetapkan kebijakan dan memberikan dana kepada badan pelaksana trimitra dan menilai kinerjanya.
2. Pemerintah milik masyarakat dengan mengalihkan wewenang control yang dimilikinya kepada masyarakat, masyarakat mengontrol pelayanan publik serta mampu menjadi masyarakat yang menolong dirinya sendiri (*community self-help*).
3. Pemerintah yang kompetitif dengan menyuntikan semangat kompetisi dalam pemberian jasa dan pelayanan publik.
4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi dengan mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi, pemerintah melakukan deregulasi internal, dengan tetap pada koridor legal.
5. Pemerintah yang orientasi pada hasil, pemerintah lebih menekankan *output* dan *outcomenya*, pemerintah harus berjiwa bisnis.
6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan dengan memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi.
7. Pemerintah wirausaha: mampu menghasilkan dan tidak sekedar membelanjakan. Pada pemerintah tradisional cenderung berpandangan bahwa mereka sedang mengerjakan pekerjaan dan karenanya tidak pantas berbicara tentang upaya untuk menghasilkan pendapatan dari aktivitasnya. Banyak yang bisa dilakukan untuk menghasilkan pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik.
8. Pemerintah antisipatif dengan berupaya mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintah desentralisasi yaitu pemerintahan yang dari hirarki menuju partisipasi dan tim kerja, wewenang diberikan kepada unit terdepan, hirarkhi dikurangi, visi dan misi diwujudkan bersama, tim kerja bebas menentukan cara kerjanya untuk mencapai hasil terbaik.
10. Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar bukan mekanisme administratif. Ada dua cara alokasi sumber daya yaitu mekanisme pasar dengan system insentif bukan administratif yang menekankan prosedur dan pemaksaan.

Konsep *reinventing government* muncul sebagai kritik atas kinerja pemerintah selama ini dan antisipasi atas berbagai perubahan yang akan terjadi. Konsep ini menawarkan model pemerintahan baru di masa yang akan datang. Konsep ini harus didukung oleh *grand design* dan *road map* yang jelas dalam membangun pemerintah melalui *rethinking government*, *redesign government*, *bureaucracy reengineering*, *rightsizing*, dan perbaikan mekanisme *reward* dan *punishment*. Selain itu dimensi transformasi *cultural*, *structural* dan *instrumental* harus menjadi plot agenda pemerintah yang didukung *political will* dari pemimpin serta keseimbangan trimitra antara masyarakat, pemerintah dan swasta.

### **Kritik terhadap NPM**

1. Tidak ada perbedaan antara manajemen sektor publik dengan sektor privat dalam mengimplementasikan NPM, dimana para elit birokrat cenderung berkompetisi untuk kepentingan dirinya daripada kepentingan umum.
2. Kekuatan pasar tidak selalu dapat memenuhi apa yang menjadi kepentingan publik karena adanya konsep *public choice* yang didominasi kepentingan pribadi, sehingga konsep seperti *public spirit & public service* terabaikan.

3. *Entrepreneurship versus democratic values* (keadilan, pemerataan, keterwakilan, partisipasi).
4. Adanya kesenjangan sosial karena pelayanan publik diberikan dengan *market oriented* sehingga akan meningkatkan korupsi dan orang-orang miskin baru.
5. Menganggap masyarakat sebagai *customer* bukan sebagai *citizen*, sehingga akan mengancam *citizen self governance* dan fungsi *administrator sebagai servant of public interest*.

### C. New Public Service (NPS)

New Public Service lahir dari kajian Denhard bersaudara. J.V. Denhardt dan R.B Denhardt (2003)<sup>35</sup> menyatakan bahwa *government is us, joined up thinking and joined up action (steward) citizen first*. Melalui bukunya yang berjudul "The New Public Service : serving, not steering", Denhardt & Denhart (2007) menyatakan bahwa New Public Service lebih diarahkan pada *democracy, pride and citizenship*, daripada *market, competition, dan customers* seperti sektor privat. Oleh karena itu, mereka menyarankan untuk beralih ke NPS, dimana administrasi publik itu harus bercirikan sebagai berikut.

1. *Seek the publik interest* (mengutamakan kepentingan publik)
2. *Serve rather than steer* (melayani daripada mengendalikan)
3. *Serve citizens, not customers* (melayani masyarakat bukan pelanggan)
4. *Value citizenship over entrepreneurship* (lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan)
5. *Think strategically, act democratically* (berpikir strategis dan bertindakdemokratis)
6. *Recognize that accountability is not simple* (menyadari bahwa akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah)
7. *value people not just productivity* (menghargai orang bukan produktivitasemata)

Dalam paradigma NPS, pada dasarnya mengemukakan bahwa seharusnya Administrasi Publik menitik beratkan pada masalah pengikutsertaan warga negara (*citizenship*) untuk sebuah kehidupan pemerintahan yang demokratis. Warga negara dilihat sebagai pemilik pemerintahan dan mampu untuk bergerak bersama untuk sebuah tujuan yang besar. New Public Service (NPS) berusaha menggali nilai-nilai dan kepentingan bersama melalui dialog yang terbuka dan pengikutsertaan warga negara dalam pelaksanaannya.oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa orientasi pemerintah adalah komunitarianisme, *citizen centric governance*. Polanya adalah *citizen centered collaborated* dan *public management*, yang mengedepankan *public sephere* bukannya meminimalisir ruang partisipasi masyarakat.



## DAFTAR PUSTAKA

- Albert, H.H, 1969, *Principles of Management*, John Wiley & Sons.
- Atmosudirdjo, Prajudi, 1961, *Organisasi dan Managemen*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 1970, *Beberapa Tinjauan tentang Administrasi Negara*, SESPUT, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 1982, *Administrasi dan Managemen Umum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1982, *Dasar Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Caiden, Gerald, 1971, *The Dinamic of Public Administration : Guidelines to Current Tranformation in Theory and Practice*, Holt Rinehart and Winstone, New York.
- Dimock & Dimock, 1992, *Administrasi Negara*, Rineka Cipta, Jakarta. Gaus, John M, 1947, *Reflections on Public Administration*, University Alabama Press, Alabama AS.
- Gladden, E.N. 1968. *The Essential of Public Administration*. London: Staples Press.
- Golembiewski, Robert T. 1977. *Public Administration as a Developing Discipline*. New York: Marcel Dekker.
- Handyaningrat, Soewarno, 1985, *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Haji Mas Agung, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1995, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta.
- Howlett, Michael and Ramesh., *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford;
- Iskandar, Jusman, 2001, *Kapita Selekta Administrasi Negara*, Puspaga, Bandung.
- Islamie, Zamhir & Ryaas Rasyid, 1985, *Pembangunan Politik dan Birokrasi di Indonesia*, Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.
- Islamy, Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Publik*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kasim , Azhar, 1997, *Tantangan Terhadap Pembangunan Administrasi Publik*, Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Bandung.
- Kiellberg, Francesco, 1995, *The Changging Values of Local Government*, The ANNALS of American Academy, AAPPS, 540, July : 40-50;
- Kumrotomo, Wahyudi, 2009, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta.
- Latief, Kano Ano, 1981, *Studi Administrasi Negara Indonesia*, Sinar Baru, Bandung.
- Mardiyono, 2007, *Kebijakan Publik dalam Perspektif Autopoiesis*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol. 9, No. 1, September : 760-778;
- Muhammad.2019. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Sulawesi : Unimal Press.
- Rhodes, RAW, 1984, *Power Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Network*, Public Administration Bulletin, 49;
- Seopandji, Kosasih Taruna, 1989, *Manajemen Pemerintahan Dalam Sistem dan Struktur Administrasi Negara Baru*, Idola Remaja Doa Ibu, Bandung.

- Suwitri, Sri, 2010, *Administrasi Negara, Kebijakan Publik : Reformasi dan Transformasi, dalam Refitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan e-Governance*, Graha Ilmu, Yogyakarta;
- Taylor, F.W. 1967. *The Principles of Scientific Management*. New York:Noeton & Coy.
- Tead, Ordway. 1950. *The Art of Administration*. McGraw-Hill.
- Terry, George, R. 1971. *Principles Of Management*. Illinois: Richard D. Irwin Inc. Homewood.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1978. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Wajong, J. 1969. *Fungsi Administrasi Negara*. Jakarta: Jambatan. Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Co.
- Wilson, Woodrow. 1958. *The Study of Public Administration*. Washington DC: Public Affairs Press.
- Wajong, J, 1969, *Fungsi Administrasi Negara*, Jambatan, Jakarta. Waldo, Dwight, 1996, *Pengantar Studi Public Administration*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Warsito Utomo, 2005, *Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal, Bagaimana semangat Kompatibilitas Menjiwai Budaya Birokrasi*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial;
- Zauhar, Soesilo, 2007, *Administrasi Publik Delebratif Dalam Masyarakat Nekrofilia*, Pidato Pengukuhan Rapat Senat Terbuka Universitas Brawijaya Tanggal 3 Maret 2007, Malang.

## BIODATA PENULIS



**Dr. Hj. Siti Warwiyah, M.Si** lahir Jember, 9 Juli 1965. Di Desa Mlokorejo, Puger, Kabupaten Jember, Jawa Timur. Setelah menamatkan pendidikan S1 kuliah di Sunan Ampel Surabaya (IAIN), Fakultas Ushuluddin, Program Studi Aqidah dan Filsafat. S2 Universitas Jember Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Studi Ilmu Administrasi. Dan Gelar Magister Sains (M.Si) diperolehnya dari Program Pascasarjana Universitas Jember, Jawa Timur.

Penulis adalah dosen Universitas Panca Marga Probolinggo (UPM) pada Program Studi Administrasi Negara. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada periode 2010-2018, dan Wakil Rektor dua Bidang Administrasi Umum, Keuangan, Sarana dan Prasarana dan Kepengawain 2019-sekarang.