

REVITALISASI ADMINISTRASI NEGARA
Reformasi Birokrasi dan e-Governance

Editor : Falih Suaedi
Bintoro Wardiyanto

Edisi Pertama
Cetakan Pertama, 2010

Hak Cipta © 2010 pada penulis,
Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.



GRAHA ILMU

Ruko Jambusari No. 7A
Yogyakarta 55283
Telp. : 0274-889836; 0274-889398
Fax. : 0274-889057
E-mail : info@grahailmu.co.id

Suaedi, Falih; Wardiyanto, Bintoro

REVITALISASI ADMINISTRASI NEGARA (Reformasi Birokrasi dan e-Governance)/Falih
Suaedi; Bintoro Wardiyanto
-Edisi Pertama - Yogyakarta; Graha Ilmu, 2010
x + 268 hlm, 1 Jil. : 26 cm.

ISBN: 978-979-756-668-5

1. Sosial

2. Politik

I. Judul

Mencari Titik Temu Administrasi Negara dan Administrasi Publik: Tinjauan dalam Perspektif Kajian Klasik hingga Modern

Andries Lionardo



0	8	0	1	1	5	0	1	1	0	0	2	0	1	9	3	
Kode Fakultas	Kode Program	Kode Jurusan	Kode Paralel	Tahun-Pendidikan	Kode Sumber Tahun	Nomor dan Tanggal Pengantar										

Pendahuluan

Ilmu administrasi negara sebagai suatu kajian yang multidisipliner senantiasa berada dalam proses perkembangan menuju keberbagai dimensi. Pada perkembangan terakhir perubahan kajian administrasi negara terus berlangsung. Perubahan tersebut memusatkan perhatian pada *locus* dan *boundary* makna "public" pada "administration" sehingga mengalami berbagai perdebatan dikalangan akademisi. Namun demikian, hakikat dasar konsep administrasi negara memiliki pendefinisian yang luas yang tetap menyangkut dinamika pemerintahan dan *public affairs*. Shafritz dan Russel (2005) dalam bukunya "Introducing Public Administration" memperkenalkan makna administrasi publik kedalam empat kategorisasi khusus. Kategorisasi tersebut meliputi pengertian administrasi publik dalam aspek politik, legal, manajerial, jabatan (*occupation*). Administrasi publik dalam pengertian politik lebih dimaknakan sebagai ukuran telah sejauh manakah atau sebesar apakah kemampuan pemerintah dalam mengatasi setiap persoalan publik yang muncul. Sedangkan, administrasi publik dalam perspektif legal lebih memiliki arti bahwa ruang lingkup administrasi publik menyangkut aktualisasi hak masyarakat melalui implementasi setiap kebijakan publik yang dibuat, dimana kebijakan publik tersebut adalah produk hukum yang harus dipatuhi oleh warga negara dan pemerintah. Selanjutnya, administrasi publik dapat dipahami dalam perspektif manajemen. Perspektif ini menekankan pengelolaan sektor *private* sebagai bagian dari *civil society* yang harus dilayani pemerintah. Dalam konteks ini, pemerintah harus mampu membatasi dan membedakan pengelolaan dan distribusi sumberdaya organisasi yang bersifat publik atautkah bisnis (*private*). Dan konsep administrasi publik sebagai *occupation* berkaitan dengan kemampuan pemerintah sebagai pemilik jabatan (*authority*) dalam mengevaluasi setiap program publik yang telah direncanakan sebelumnya. Kategorisasi-kategorisasi inilah yang sesungguhnya menurut Shafritz dan Russel (2005) sebagai "the rationale for public administration to be an academic discipline".

Makna administrasi publik selanjutnya, dapat juga dipahami dalam perspektif "public policy". Menurut pendapat Pfiffner dan Presthus (dalam Pamuji, 1985) dijelaskan bahwa pengertian administrasi publik lebih bersifat "the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly occupied with daily work of governments. Public administration also concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and technique which give order and purpose to efforts of large number of people. Pemaknaan ini menjelaskan bahwa administrasi publik diartikan sebagai bagian kajian kebijakan publik yang menyangkut koordinasi yang seharusnya dilakukan pemerintah dalam pemenuhan kepentingan yang bersifat

individu dan kelompok. Arti yang dimunculkan lebih mengarah pada tercapainya suatu proses yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan publik dalam kerangka mewujudkan *public affairs* dan *public interest*. Senada dengan pendapat tersebut, Rosenblom (2005) mengartikan administrasi publik sebagai "the use of managerial, political, and legal theories and process to fulfill legislative, executive, and judicial government mandates for the provision of regulatory and public service function". Dari beberapa pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa kapasitas ilmu administrasi publik tidak hanya pada tataran administratif, melainkan juga mengkaji aspek kebijakan.

Pemahaman konsep administrasi publik dapat pula dipetakan dalam konteks *government function*. Adanya pergeseran dan pengembangan batasan administrasi publik menyebabkan kajian ilmu ini tidak hanya terfokus kepada *public affairs*, tetapi juga dalam koridor *governance actors* dan organisasi di luar pemerintah. Dalam kondisi demikian, menurut Denhardt (2003) dijelaskan bahwa administrasi publik telah berfungsi sebagai *something that occurred in many shapes and forms throughout government, administrative activities performed in the executive branche, but there were also administrative functions performed in many sectors*. Lebih lanjut, konsep administrasi publik dapat dibedakan dalam dua konteks pengertian, yakni administrasi publik dalam "arti luas" dan administrasi publik dalam "arti sempit". Dalam arti luas, administrasi publik mempunyai makna sebagai proses kerjasama dalam lingkungan pemerintahan yang meliputi berbagai bidang, lokus dan fokus kajian. Sedangkan, dalam arti sempit, administrasi publik dapat dipahami sebagai apa yang dilakukan pemerintah terutama lembaga eksekutifnya dalam menyelesaikan *public cases*.

Dilihat dari aktivitas organisasi, makna administrasi publik juga memiliki ruang lingkup yang lebih luas. Soeprapto (2005) menjelaskan bahwa studi administrasi publik yang berkenaan aktivitas organisasi menyangkut berbagai keanekaragaman upaya dan aktivitas pemerintah. *Pertama*, adanya ruang lingkup pemikiran yang memandang administrasi publik sebagai kegiatan yang dilakukan pemerintah yaitu lembaga eksekutif. *Kedua*, ruang lingkup administrasi publik tidak hanya sekedar mengenai aktivitas lembaga eksekutif saja, tetapi juga mencakup seluruh aktivitas dan *accountability* dari aktor pemerintahan lainnya seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang kesemuanya bermuara pada fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemahaman konseptual ini kemudian dipertegas lagi oleh pendapat Keban (2004) yang menyatakan bahwa ruang lingkup administrasi publik berkaitan dengan tiga aktivitas utama yaitu persoalan organisasi publik, manajemen publik dan implementasi kebijakan. Ruang lingkup administrasi publik juga meliputi lima domain utama yaitu manajemen, politik, legal, sosial dan budaya (Soeprapto, 2005).

Memahami Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

Penelusuran kajian suatu disiplin ilmu dapat dilihat dari perkembangan paradigma keilmuannya. Fungsi paradigma sangat penting untuk menggambarkan posisi, cara pandang, *values*, pendekatan (*approach*) dan prinsip dasar yang dijadikan acuan dalam rangka memecahkan problem teoritik dan *cases* yang terjadi dalam lingkungan masyarakat. Untuk memenuhi konstruksi keilmuan ini, maka fungsi paradigma sangat esensi untuk menjawab persoalan tersebut. Seiring dengan pemahaman diatas, Salam (dalam Zauhar, 1996) menjelaskan terdapat tujuh pengertian paradigma keilmuan. *Pertama*, paradigma sebagai *value system* (sistem nilai) dan evaluasi ilmu pengetahuan yang mensyaratkan komitmen terhadap suatu sistem nilai yang memungkinkan kita mengevaluasi reliabilitas dan klaim suatu ilmu pengetahuan. *Kedua*, Paradigma sebagai *research interest* (minat penelitian), objek penelitian, sudut pandang terhadap objek yang dikaji, fenomena yang dianggap penting atau menarik. *Ketiga*, Paradigma sebagai *theories* (teori) seperangkat aturan hukum dan proposisi yang menghubungkan hukum dengan observasi untuk menjelaskan apa yang dikaji. *Keempat*, paradigma sebagai suatu model (*models*) yang merupakan konsepsi umum dari suatu realitas berdasarkan aturan-aturan teoritis yang diformulasi. *Kelima*, paradigma sebagai *bodies of fact* (seperangkat kenyataan), seperangkat hasil observasi yang membutuhkan penjelasan teoritis. *Keenam*, paradigma sebagai *theoretical frameworks* (kerangka teori) kosa kata yang berhubungan dengan seperangkat konsep dimana proposisi dari suatu teori yang diformulasi. *Ketujuh*, paradigma sebagai *observational framework* (kerangka observasi), kosa kata yang

berasosiasi dengan seperangkat konsep dimana proposisi observasi di formulasikan secara baik dan benar. Perkembangan sebuah paradigma keilmuan sesungguhnya bukan awal atau akhir dari kajian suatu disiplin ilmu, tetapi pemaknaan bagi seseorang dalam mengkaji lebih lanjut studi tersebut.

Perkembangan paradigma studi administrasi publik dapat dilihat dari pemetaan berbagai macam terminologi, pendekatan, kajian teori dan pemilihan ilmuwan yang digunakan. Pemetaan ini dimaksudkan untuk menggambarkan eksistensi ilmu tersebut dalam merespon fenomena-fenomena sosial yang berkembang di masyarakat. Fenomena tersebut akan digambarkan dengan perubahan dan perbedaan tujuan, teori, dan metodologi yang dikonstruksi secara epistemologis. Di awal perkembangannya, studi administrasi publik mengalami perjalanan paradigma yang normatif. Hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan studi administrasi publik tersebut untuk menjawab dan menjelaskan persoalan publik yang berkembang. Kondisi inilah yang menyebabkan munculnya upaya dari ilmuwan administrasi publik pada saat itu untuk menggugat dan melakukan pendobrakan kajian administrasi publik secara terfokus. Seperti pernyataan Caiden (1982), yang meragukan dan mempertanyakan eksistensi teori inti dari administrasi publik. Eksistensi teori administrasi publik dianggapnya lebih dominan sebagai ilmu terapan yang tidak memiliki dan menciptakan *grand theory* tersendiri. Nicolas Henry (1988) menjelaskan bahwa redupnya kajian administrasi publik tidak terlepas dari fokus pemaknaan administrasi publik itu sendiri. Perkembangan studi administrasi publik dianggap ilmu yang paling dinamis dan mampu mengimbangi transformasi lingkungan. Oleh karenanya, administrasi publik harus di pandang sebagai ilmu yang memiliki kajian paradigma yang elastis sesuai dengan peradaban jaman. Secara tegas dalam bukunya *Public Administration and Public Affairs*, Henry (1988) menjelaskan beberapa kondisi dan tahapan perkembangan paradigma ilmu administrasi publik.

Pertama, paradigma dikotomi antara politik dan administrasi (1900-1926). Lahinya paradigma ini sebenarnya merupakan reaksi dari ketidakpuasannya terhadap pendapat dan kajian trikotomi yang sering dikenal dengan "trias politika", sehingga dikotomi fungsi administrasi publik yakni fungsi politik dan administrasi dianggap sebagai syarat mutlak administrasi dalam mengemban pelayanan kepada masyarakat. Lahinya paradigma ini memberikan dampak yang positif untuk menjadikan administrasi publik sebagai disiplin ilmu yang utuh dan holistik. Fokus dari ilmu administrasi pun dibatasi pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan yang termasuk didalamnya aspek politik birokrasi.

Kedua, paradigma prinsip-prinsip administrasi negara (1927-1937). Paradigma ini sebagai upaya dari pakar administrasi publik pada saat itu untuk membawa disiplin ilmu ini sebagai ilmu tersendiri. Upaya ini pun akhirnya membuahkan hasil, dimana para pakar telah bersepakat untuk melahirkan sebuah prinsip-dasar administrasi yang dikenal dengan *The Principles of (public) Administration*. Dalam karya ini, prinsip administrasi itu lebih ditekankan pada fungsi seorang administrator negara yang memiliki tugas strategis dalam pelayanan masyarakat. Pada kurun waktu paradigma ini telah lahir tujuh prinsip administrasi yang ditulis oleh Gullick dan Urwicz dengan istilah POSDCORB. Dalam prinsip ini Gullick dan Urwicz (dalam Pasolong, 2007) menyatakan bahwa terdapat prinsip utama dalam mengorganisasikan kepentingan dan kebutuhan manusia. Prinsip ini menyangkut persoalan teknis yang dapat digunakan terhadap penyelesaian problematika tersebut sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Paradigma kedua administrasi publik ini, telah mempersoalkan lokus kajian keilmuannya, tetapi yang jauh lebih penting adalah konsistensi dari fokus ilmu administrasi yaitu prinsip-prinsip administrasi dianggap dapat berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan setiap lingkungan sosial budaya apapun. Hal ini akan berdampak dengan kemampuan implementasi teori administrasi untuk diterapkan dalam scope apapun, baik dalam konteks negara, maupun lingkungan kajiannya.

Ketiga, "paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik" (1950-1970). Lahinya paradigma ini diawali karena pemikiran bahwa ilmu politik dan ilmu administrasi adalah satu kesatuan ilmu yang bisa dilebur secara utuh. Akibat dari pemikiran tersebut, akhirnya perkembangan ilmu administrasi publik tidak begitu pesat. Ilmu politiklah yang seringkali digunakan untuk menafsirkan dan mengkaji persoalan publik

yang terjadi pada saat itu. Namun demikian, pada masa ini dijelaskan bahwa fase adanya untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dan ilmu politik seperti yang terjadi pada paradigma sebelumnya. Konsekuensi dari usaha ini adalah keharusan untuk merumuskan bidang paling sedikit dalam hubungannya dalam fokus keahliannya yang esensial. Namun dalam perkembangannya, pada fase ini telah muncul juga upaya pemberontakan para sejawatan pakar seperti Simon dalam memperjuangkan eksistensi ilmu administrasi publik sebagai kesatuan ilmu yang utuh dan murni. Tanda kemunculan *spirit* ini dapat dilihat dari meningkatnya analisis studi kasus yang menggunakan perspektif administrasi publik dalam instrumen penyelesaiannya. Kemudian juga munculnya pemikiran dan konsep administrasi pembangunan sebagai sub kajian dari ilmu administrasi negara. Sementara keinginan para pakar untuk menjadikan administrasi publik sebagai ilmu tersendiri dan lepas dari kajian ilmu politik terus meningkat.

Keempat, paradigma administrasi negara sebagai ilmu administrasi (1970-1990)*. Pada paradigma ini ilmu administrasi negara telah berkembang menjadi ilmu administrasi. Adapun asumsi dasar yang menyebabkan lahirnya pandangan ini adalah sulitnya untuk membedakan fokus kajian antara administrasi publik dan bisnis. Namun sesungguhnya, paradigma ini lahir karena keinginan para pakar administrasi publik pada saat itu untuk mengembalikan jati diri dan arah ilmu ini. Fokus kajian administrasi dalam ilmu ini lebih di fokuskan pada teori organisasi dan manajemen. Dalam kurun masa waktu tersebut juga muncul perdebatan tentang bagaimana memposisikan lokus ilmu ini secara nyata. Dan pada akhirnya lokus ilmu administrasi pun dianggap tidak jelas. *Kelima*, "administrasi negara sebagai ilmu administrasi negara (1970-1990)". Pada masa ini administrasi publik dianggap sebagai administrasi publik, bukan bagian dari kajian ilmu politik atau ilmu administrasi yang selama ini tidak memiliki fokus. Namun demikian, perlu diakui bahwa kerangka teoritik kajian ilmu administrasi publik pada saat ini lebih banyak mengadopsi teori-teori ilmu administrasi dan ilmu politik, seperti teori organisasi, ilmu kebijakan, dan ekonomi politik. Oleh karenanya, hubungan dan wilayah ilmu administrasi publik, ilmu administrasi dan ilmu politik sangatlah erat walaupun karakteristik ilmunya tetap menunjukkan warna tersendiri. Sedangkan dalam literatur terbarunya yang berjudul "*Public Management and Public Affairs*" dijelaskan perkembangan paradigma terakhir administrasi publik telah mengarah kepada paradigma "*from government to governance*" (Henry, 2004).

Penelusuran paradigma administrasi publik selanjutnya, dapat dipahami dari pemikiran H. George Frederickson (1980) dalam bukunya yang berjudul "*Administrasi Negara Baru*". Menurutnya terdapat enam paradigma administrasi publik. *Pertama*, paradigma birokrasi klasik. Fokus dari paradigma ini adalah mengkaji persoalan organisasi publik melalui analisis struktur dan desain organisasinya. Persoalan administrasi lebih dimaknai sebagai bagian dari fungsi prinsip-prinsip manajemen. Lokus paradigma ini adalah berbagai jenis organisasi baik pemerintahan maupun bisnis. Nilai pokok yang diwujudkan dalam paradigma ini adalah efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas. Aktor utama paradigma ini adalah Weber dengan konsep "*Bureaucracy*" (1922), tulisan Wilson yang berjudul "*The Study of Public Administration*" (1887), Taylor dengan konsepnya "*Scientific Management*" (1912) serta Gulick dan Urwick dengan artikelnya "*Papers on The Cience of Administration*". *Kedua*, paradigma birokrasi neo-klasik. Paradigma ini menganut lokus yang mengacu pada teori keputusan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintahan. Fokusnya adalah pada kajian proses pengambilan keputusan itu sendiri. Namun demikian paradigma ini lebih fokus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisis sistem dan penelitian operasional. Ilmuwan administrasi publik yang mendukung paradigma ini antara lain Simon dengan tulisannya yang berjudul "*Administration Behaviour*" (1948), Cyer dan March dengan tulisannya yang mengambil topik "*Abehavioral Theory of the Film*" (1963)". *Ketiga*, paradigma kelembagaan. Paradigma ini terfokus pada perilaku birokrasi yang dipandang juga sebagai suatu organisasi yang kompleks. Sementara, masalah-masalah yang berkaitan dengan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas organisasi kurang mendapatkan perhatian. Salah satu perilaku organisasi yang diungkapkan oleh paradigma ini adalah perilaku pengambilan keputusan yang bersifat gradual dan inkremental, yang oleh Lindblom (1965) dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan perspektif kebijakan dan berbagai kemungkinan bisa dari pejabat-pejabat politis. Adapun tokoh-tokoh dalam paradigma ini antara

lain Thompson yang menulis persoalan "Organization in Action: The Social Science Bases of Administration Theory" (1967), Mosher (1968) dengan gagasan "demokrasi and the Public Service nya, dan Etzioni (1962) yang menulis artikel yang berjudul "A Comparative Analysis of Complex Organization". Keempat, paradigma hubungan kemanusiaan. Fokus dari paradigma ini adalah keikutsertaan dalam pengambilan keputusan minimasi dan perbedaan dan status hubungan antar pribadi, keterbukaan, aktualisasi diri dan optimalisasi tingkat kepuasan. Disamping itu fokus paradigma ini juga menyangkut aspek-aspek dimensi kemanusiaan dan aspek sosial dalam tiap jenis organisasi publik. Tokoh yang berpengaruh dalam paradigma ini antara lain Rensis Likert (1967) yang terkenal dengan tulisannya "The Human Organization: Its Management and Value" dan Daniel Katz dan Robert Khan yang terkenal dengan konsepnya "The Social Psychology of Organization" (1966). Kelima, paradigma pilihan publik (*public choice*). Fokus dari paradigma ini adalah interpretasi dari hakikat administrasi negara sebagai bagian dari ilmu politik. Fokus paradigma ini juga mengkaji pilihan-pilihan publik untuk melayani kepentingan publik akan barang dan jasa yang harus diberikan oleh sejumlah organisasi yang kompleks. Tokoh dari paradigma ini antara lain Buchanan (1962), Tullock (1968) dan Ostrom (1973). Keenam, paradigma "administrasi negara baru". Fokus dari paradigma ini adalah upaya mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain organisasi dalam mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal dengan menggambarkan sistem desentralisasi dan terciptanya organisasi-organisasi yang demokratis.

Perkembangan paradigma administrasi publik dapat juga ditelusuri melalui munculnya beberapa aliran (mazhab) studi administrasi publik itu sendiri. Gerald E. Caiden (1982) memetakan perkembangan aliran administrasi publik kedalam beberapa kajian. Pertama, proses administrasi. Aliran ini mengadopsi kajian POSDCORB dalam memperlancar proses administrasi publik. Kedua, empiris administrasi. Aliran ini membahas bagaimana studi dan praktik administrasi publik tidak hanya semata-mata mengadopsi teori dan generalisasi yang telah dihasilkan. Ketiga, perilaku manusia. Kajian ini lebih memusatkan perhatian pada komunikasi, konflik, motivasi, kepemimpinan, status dan interaksi sosial. Unsur-unsur ini bertujuan untuk mencapai target organisasi yang telah ditetapkan. Keempat, analisis birokrasi. Fokus aliran ini adalah pada penerapan prinsip-prinsip birokrasi Weberian, yang dianggap diunggulkan lama didasarkan atas aturan yang rasional yang mengatur proses menurut pengetahuan teknis dan efisiensi yang tinggi. Kelima, sistem sosial. Aliran ini melihat organisasi publik sebagai suatu sistem sosial terbuka dan tertutup dan dalam pengembangannya diperluas menjadi pemahaman terhadap hubungan antara administrasi publik dengan publik. Keenam, pengambilan keputusan. Fokus kajian aliran ini adalah pemahaman pada prinsip-prinsip dan teknik-teknik pengambilan keputusan dan organisasi. Tujuannya agar menghindari kesalahan dalam pengambilan keputusan. Ketujuh, aliran matematik. Fokus kajian ini adalah penggunaan pendekatan matematika (kuantitatif) sehingga para administrator tidak lagi menggunakan pendekatan tradisional dalam menganalisis kajian administrasi publik. Kedelapan, integritas dalam administrasi publik. Fokus kajian ini adalah upaya studi administrasi publik dalam melakukan konsolidasi berbagai macam pandangan tentang kajian administrasi publik.

Dalam perkembangannya, paradigma administrasi publik mengalami pergeseran makna ke arah pendekatan birokratik. Pendekatan birokratik ini mencoba menggagas posisi administrasi publik yang sesungguhnya ada pada pelaksanaan birokrasi. Pelopor paradigma ini adalah Barzley dan Armajani (1997). Dalam pemikirannya, ia menggambarkan bahwa telah terjadi pergeseran paradigma administrasi publik dari *bureaucratic paradigm* ke *post bureaucratic paradigm*. *Bureaucratic paradigm* dijelaskan sebagai kajian yang menghendaki tercapainya tujuan organisasi publik melalui penekanan efisiensi terhadap kinerja administrasi. Dalam rangka efisiensi ini diperlukan pengawasan dari pemerintah dalam menjalankan birokrasi. Walaupun disisi lain, justru muncul otorisasi struktur akibat pengawasan yang sangat ketat. Namun demikian, hal yang menjadi substansi atau fokus paradigma ini adalah terciptanya akuntabilitas pemerintah lokal dalam melaksanakan setiap prosedur birokrasi. Sedangkan, *post bureaucratic paradigm* lebih menekankan hasil yang dicapai dalam mewujudkan kepentingan publik. Walaupun paradigma ini juga tetap, menggambarkan betapa pentingnya kualitas dan nilai, produk dan keterikatan dan pengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir (*outcome*) dari birokrasi. Esensi lainnya dari paradigma ini adalah begitu besarnya pemahaman dan keharusan

penerapan norma-norma dalam memecahkan masalah publik secara berkelanjutan. Agar masalah publik dapat diatasi, paradigma ini mengisyaratkan perlunya pemisahan antara pelayanan dan kontrol dengan membangun dukungan terhadap norma dan memperluas pilihan publik yang dibutuhkan.

Setelah berakhirnya paradigma klasik administrasi publik, perkembangan paradigma administrasi publik masuk ke ranah paradigma modern. Paradigma ini diawali dengan munculnya paradigma baru kontemporer yang lebih menggugat eksistensi makna publik yang dijadikan objek kajian. Perkembangan paradigma ini diawali dengan munculnya pemikiran David Osborn dan T. G. Gabler (1992) yang menggagas teori *"reinventing government"* dalam kajian administrasi publik. Gagasan ini kemudian dikembangkan lagi oleh David Osborn dan T. G. Gabler dalam kajian yang lebih operasional. Terdapat beberapa pemikiran dalam paradigma ini. *Pertama*, keinginan untuk memposisikan pemerintah sebagai pembuat kebijakan yang berfungsi sebagai pengarah dan pelaksana pembangunan. *Kedua*, kapasitas pemerintah lebih baik berfungsi sebagai pemberdaya masyarakat ketimbang terus-menerus sebagai pelayan masyarakat. *Ketiga*, pemerintah sebagai lembaga pelaksana kepentingan publik harus memiliki nilai-nilai pelayanan kompetitif dalam menangani urusan-urusan publik. *Keempat*, pemerintah sebaiknya bergerak sebagai organisasi misioner yang dapat memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menentukan pilihan publiknya. *Kelima*, pemerintah dalam bekerja sebaiknya berorientasi kepada hasil yang efisien. *Keenam*, memuaskan pelanggan (masyarakat) adalah tujuan utama pemerintah. *Ketujuh*, pemerintah sebagai katalisator harus berperan sebagai badan usaha yang berjiwa enterprener dalam memperkuat birokrasi. *Kedelapan*, pemerintah harus antisipatif dalam mencegah permasalahan publik. *Kesembilan*, kewenangan harus bergeser dari pola kerja hirarki ke model kerja partisipasi dan kerja sama. Dan *kesepuluh*, pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar harus menguasai mekanisme pasar agar birokrasi mampu beradaptasi dengan lingkungannya.

Perkembangan paradigma administrasi publik modern selanjutnya berkembang ke dalam perspektif *"new public management (NPM)"* dan *new public service (NPS)*. Perspektif NPM menjadi begitu populer ketika prinsip *"good governance"* menjadi orientasi kajian. NPM melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Adapun prinsip dasar dari paradigma ini menyangkut persoalan pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik, penggunaan indikator kinerja, penekanan yang lebih besar pada kontrol *output*, pergeseran pada unit-unit yang lebih kecil, pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, penekanan pada gaya sektor swasta pada penerapan manajemen, dan penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya. Secara umum, nilai-nilai NPM dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Sedangkan, perspektif NPS yang dipelopori oleh J.V. Denhardt dan R.B. Denhardt (2003) menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik, *reinventing government*, atau *new public management*. Perspektif ini juga merupakan kritik dari kapitalisme birokrasi yang dikemukakan oleh *reinventing government* dan NPM. Pemahaman NPS ini lebih diarahkan pada prinsip *democracy, pride, dan citizen*. Dalam pandangannya Denhardt & Denhardt (2003) menyebutkan bahwa *public servant do not deliver customers service, they deliver democracy*. Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma mendasar dalam fokus ilmu administrasi publik. Dalam ranah inilah pergeseran makna administrasi negara menuju administrasi publik tersebut sesungguhnya terjadi.

Public Administration sebagai sebuah "Model"

Secara epistemologi kajian suatu ilmu dapat dipahami dari eksistensi model yang dikembangkan. Pemaknaan model sendiri terkadang bagi sekelompok ilmuwan bukanlah definisi yang bersifat baku. Namun demikian, model secara tidak langsung menegaskan pemaknaan dari definisi konsep yang dimiliki suatu disiplin ilmu tersebut. Menurut Zauhar (1996) model lebih berfungsi sebagai kajian untuk menyederhakan pemahaman

terhadap sesuatu. Di dalam konteks ilmu administrasi publik, model memiliki pendefinisian yang beragam dan memiliki penekanan fokus ilmu yang berbeda satu sama lainnya. Menurut Waldo (1971) terdapat beberapa model yang bisa dimanfaatkan sebagai alat kajian ilmu administrasi publik. *Pertama, law as a model*. Model ini memandang administrasi publik sebagai sistem hukum yang berfungsi menyelesaikan persoalan publik. Model ini dibungkus oleh kajian normatif hak dan kewajiban pemerintah dalam melayani publik. *Kedua, model mechanical metaphor*. Dalam model ini administrasi publik dipandang sebagai bentuk birokrasi mesin yang selalu bergerak. Administrasi publik bergerak ibarat mesin yang tak henti-hentinya melayani masyarakat. *Ketiga, model analogi organis*. Model ini menganggap administrasi publik adalah manifestasi lingkungan yang ada ditengah masyarakat. *Keempat, model administrasi bisnis*. Model ini menganggap administrasi publik sebagai sebuah perusahaan yang selalu bekerja dengan prinsip-prinsip bisnis seperti efisiensi, efektif dan rasional. *Kelima, model administrasi militer*. Model ini menganggap pentingnya komando yang hirarkhis dalam pelaksanaan fungsi administrasi publik. *Keenam, model teologi* yang memandang pendekatan agamis akan mampu perubahan terhadap kultur administrasi publik. *Ketujuh, model perspektif ideologi*. Model ini memandang administrasi publik sebagai suatu aktivitas yang profesional dalam organisasi publik. *Kedelapan, model perspektif ekonomi*. Model ini memandang fungsi administrasi publik sebagai sebuah pendekatan ekonomi dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Dan *kesembilan, model sistem*. Model ini memetakan posisi administrasi publik sebagai satu kesatuan yang tidak dapat terpisah dari objeknya yakni masyarakat. *Kesepuluh, model lensa sosial*. Model ini menegaskan posisi administrasi publik sebagai sebuah gejala sosial-psikologis yang hanya dapat dipahami sebagai konteks lingkungan sosial. Menyimak beberapa model tersebut di atas, dapatlah dipahami bahwa realitas kajian administrasi publik berkembang dengan pesat dan dianalisa dari berbagai perspektif.

Konsepsi model administrasi publik terus berkembang secara dinamis. Hal tersebut terbukti dengan munculnya model "administrasi negara baru" yang dikembangkan oleh Frederickson pada tahun 1980 an. Terdapat beberapa lima perkembangan administrasi negara pada saat itu.

Pertama, model birokrasi klasik. Fokus dari model ini adalah pengembangan peran administrasi publik sebagai suatu disiplin ilmu yang dapat dianalisis dalam perspektif organisasi, kelompok produksi, dan kelompok kerja. Model ini memiliki ciri-ciri antara lain memiliki struktur yang hirarkis, otoritas, adanya dikotomi politik administrasi, pengangkatan anggota organisasi berdasarkan kualitas yang dimiliki. Sedangkan *spirit* yang dikembangkan adalah efisiensi, ekonomis, dan efektivitas organisasi. Tokoh-tokoh administrasi publik yang mempelopori perkembangan model ini Taylor, Wilson, Weber, Gulick dan Urick.

Kedua, model neo-birokrasi. Model administrasi publik ini lebih terfokus pada proses pengambilan keputusan dalam sebuah organisasi publik. Ciri-ciri dari model adalah adanya filosofi positif-logis organisasi publik, analisa organisasi publik dengan perspektif sistem, dan pengembangan kajian ilmu manajemen yang berkarakteristik pada produktivitas. Nilai dan budaya yang dikembangkan dalam model ini adalah rasionalisasi, efisiensi dan ekonomi. Tokoh yang mempopulerkan model ini antara lain Simon, Cyert, March, Gore.

Ketiga, model institusi. Fokus kajian model ini terletak pada perilaku organisasi yang esensial dalam rasionalisasi setiap keutusan yang akan diambil. Prilaku organisasi adalah komponen penting dalam orientasi kekuasaan organisasi publik. Adapun ciri-ciri model institusi ini antara lain birokrasi adalah cerminan kebudayaan, adanya pola-pola prilaku birokrasi yang memusatkan perhatian pada kelangsungan organisasi publik, kompetisi, teknologi, rasionalitas dan inkremetalisasi kekuasaan. Perkembangan model ini tidak terlepas dari beberapa gagasan para teoritis seperti Lindblom, J.Thomson, Crizier, Etzioni, Riggs, dan V. Thomson.

Keempat, model hubungan kemanusiaan. Model ini dikembangkan oleh ilmuwan seperti McGregor, Likert, ennis, dan Argyris. Fokus empiris dari kajian ini adalah bagaimana menciptakan pola interaksi individu dan kelompok kerja, bagaimana hubungan pengawas dengan pekerja, bagaimana perubahan prilaku anggota organisasi. Kajian empiris tersebut menciptakan kepuasan kerja dalam organisasi, pengembangan kepribadian

anggota organisasi dan peningkatan kualitas harga diri individu ketika berinteraksi dengan lingkungan eksternal.

Kelima, model pilihan publik (*public choice*). Model ini secara empiris mengkaji persoalan administrasi publik yang berkaitan dengan hubungan organisasi/ klien dan distribusi barang-barang publik (*public goods*). Model ini juga menggagas desentralisasi struktur organisasi yang tumpang tindih. Termasuk didalamnya kajian desentralisasi dan model kepemimpinan yang ideal dalam organisasi publik. Sedangkan, nilai-nilai administrasi publik yang dikembangkan antara lain kebebasan warga negara (masyarakat) untuk menentukan pilihan sesuai kehendak dan tuntutan masing-masing. Warga negara mempunyai kesempatan untuk mempergunakan dan mendapatkan pelayanan publik yang sama. Secara khusus, Frederickson (1997) menggambarkan perkembangan model studi administrasi publik tersebut sebagai fragmentasi *civic needs* dan *government task* yang didapat dari akselerasi transformasi kajian administrasi publik sebagai subjek ilmu dan masyarakat (*citizen*) yang berkembang secara global. Secara epistemologis perkembangan dan kategorisasi model tersebut telah menghantarkan perluasan makna administrasi negara ke administrasi publik.

Mencari Titik Temu Kajian “Administrasi Negara” dan “Administrasi Publik”

Dalam perkembangannya, istilah “administrasi publik” selalu dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia dengan sebutan “administrasi negara”. Perubahan konsep ini seringkali diperdebatkan oleh banyak kalangan sebagai perubahan keilmuan yang dinamis dari perkembangan sebuah disiplin ilmu ini. Adanya perubahan pendekatan yang digunakan dalam mengelola negara menjadi alasan penting mengapa terjadinya dinamisasi perubahan tersebut, terlebih dengan munculnya paradigma *governance* pada masa perkembangan administrasi negara modern telah menyebabkan lahirnya penekanan fokus kajian dari ilmu “*public administration*”. *Governance* lebih cenderung bermakna “publik” karena memiliki beberapa aktor yang dianggap penting dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan pemerintahan. Aktor tersebut meliputi *state* (pemerintah), *private sector* (pihak swasta/pelaku bisnis), *civil society* (NGO, Ormas dan lembaga independen lainnya). Esensi perubahan ini telah menggeser pemaknaan administrasi publik (sebelumnya disebut administrasi negara) ke domain aktor yang menjalankan pemerintahan yakni dari aktor tunggal (*state*) ke multi aktor (*state, private sector, civil society*). Dalam konteks inilah, administrasi publik sesungguhnya dapat dimaknai sebagai sebuah rangkaian administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh *state* dalam rangka memenuhi kepentingan bersama. Pemahaman ini juga pada hakekatnya memunculkan kembali jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kalinya memiliki tujuan untuk melayani kepentingan masyarakat banyak.

Di Indonesia, istilah “administrasi negara” dikenal sebagai “administrasi publik” seiring dengan adanya perubahan pendekatan yang digunakan dalam mengelola negara yakni dari pendekatan kekuasaan ke pendekatan yang berbasiskan masyarakat. Oleh karenanya, makna publik lebih bermakna sebagai masyarakat atau rakyat yang harus dilayani oleh pemerintah, sehingga istilah “*public*” dalam “*administration*” dapat dipahami sebagai proses pemerintahan (*governance*) yang selaras dengan perubahan tersebut. Akhir dari proses ini melahirkan pemaknaan bahwa fokus “*public administration*” tidak lagi terletak pada kekuasaan yang selama ini berada pada penguasa, tetapi harus berdasarkan aspirasi kebutuhan dan kepentingan multi-aktor. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa *stakeholders* dalam mengelola negara tidak hanya aktor negara (*governmental actors*), tetapi juga publik dalam arti yang luas (*non-governmental actors*). Apabila ruang kajian ini dipahami sebagai titik temu peralihan konsep administrasi negara menuju administrasi publik, maka peran ilmu administrasi publik di masa-masa mendatang sangat tergantung bagaimana kemampuan ilmuwan mengembangkan konsep-konsep baru dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik, misalnya tata pemerintahan yang amanah, berkeadilan dan demokratis.

Daftar Pustaka

- Barzely M dan B. Armajani., (1997). *Breaking Through Bureaucracy*. Hartcourt Brace. New York.
- Caiden. Gerald E., (1982). *Public Administration*. Palisades Publisher. USA.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet V., (2003). *The New Public Service, Serving Not Steering*. England: M.E Sharpe.
- Frederickson, H.George., (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey- Bass Publishers.
- Henry, Nicolas., (2004). *Public Administration & Public Affairs*. Ninth Edition-Pearson Prentice Hall-USA.
- Juwana, Thomas T., (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Gaya Media. Yogyakarta.
- Osborne, David, dan Ted Gaebler., (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
- Pamudji. 1987. *Ekologi Administrasi Negara*, Bina Aksara. Jakarta.
- Pasolong, Harbani., (2007). *Teori Administrasi Publik*. Penerbit Alfabeta. Bandung.
- Rosenblom, David., (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*. New York: Mc Graw Hill.
- Shafritz, Jay. M and E.W. Russel., (2005). *"Introducing Public Administration"*, Fourth Edition. Pearson Longman, New York.
- Soeprapto, Riyadi HR., (1997). *Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good governance (The Capacity Building For Local Government Toward Good governance)*. Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga. Surabaya.
- Waldo, Dwight., (1996). *Pengantar Studi Public Administrstion*. Terjemahan, Cemerlang. Jakarta.
- Zauhar, Soesilo., (1996). *Administrasi Publik*. Penerbit IKIP Malang. Malang.

-oo0oo-