

# KRITIK EPISTEMOLOGIS PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh: Febrie Hastiyanto

## Abstraksi

Sebagai satu disiplin ilmu modern, ilmu administrasi publik lahir dari khazanah sistem pemerintahan (di) Amerika Serikat. Meskipun sebelum Amerika Serikat berdiri—dan kemudian memosisikan dirinya sebagai salah satu negara yang berpengaruh di dunia—telah tumbuh, berkembang, mencapai masa kejayaan dan tenggelam banyak sistem administrasi publik di dunia dalam berbagai variannya, namun administrasi publik yang dikenal masyarakat hari ini adalah administrasi publik yang lahir dari rahim sistem politik Amerika Serikat. Untuk itu artikel ini mencoba mendedah karakteristik dan paradigma administrasi publik di Indonesia sebagai upaya memperkaya literatur epistemologi administrasi publik di tanah air.

### A. Latar Belakang

Adalah Woodrow Wilson, Guru Besar Ilmu Politik Amerika Serikat yang menulis artikel bertajuk *The Study of Public Administration* di jurnal *Political Science Quarterly* edisi Juli 1887. Wilson yang dikemudian hari menjadi Presiden Amerika Serikat ini melakukan kritik terhadap pengelolaan negara yang diadopsi dari kebijakan Presiden Amerika Serikat Andrew Jackson. Jackson mengelola Amerika Serikat menurut sistem kroniisme (*spoil system*). Model pengelolaan negara yang kemudian disebut sebagai Jacksonian ini dianggap menjerumuskan birokrasi pada nepotisme, kolusi dan korupsi

(Effendi, 2007: 56-57). Secara makro Wilson menganggap bahwa determinasi politik demikian besar dalam birokrasi, dan itu dianggapnya tidak sehat dan berbahaya. Padahal, sangat mungkin Jackson menempatkan orang-orang yang dekat dengan dirinya dalam birokrasi yang strategis untuk memperkuat jalannya pemerintahan. Pilihan yang secara logis sebenarnya cukup masuk akal.

Konsepsi yang diintroduksi Wilson secara umum hendak memisahkan antara negara dan pejabat negara yang dipilih secara politik dengan aparatus birokrasi—yang membantu pejabat negara dalam melaksanakan konsitusi dan Undang-Undang yang disusun bersama

kekuasaan legislatif. Pejabat negara sebagai representasi “negara” dan aparatus birokrasi yang melaksanakan fungsi administrasi publik dibedakan menurut *kewenangannya*. Bila aparatus birokrasi menjadi pelaksana kebijakan, pejabat negara yang dipilih secara politik memiliki peran lebih sebagai pengambil keputusan (*decision making*). Namun pada praktiknya, birokrasi tak hanya menjadi pelaksana kebijakan, tetapi mengambil peran aktif dalam proses pengambilan kebijakan, bukan sebagai pihak yang memiliki kewenangan memutuskan, melainkan sebagai pihak yang membantu merumuskan dan menyiapkan bahan-bahan bagi pengambil keputusan (*decision maker*) untuk mengambil keputusan (Djojowadono, 2007: 2). Dalam konteks Indonesia, peran birokrasi ini tercermin dalam penyusunan rancangan satu peraturan untuk dibahas oleh legislatif dan pejabat publik (bisa menteri atau kepala daerah) sebagai pengambil keputusan.

Praktik pemerintahan yang dikendalikan Jackson kemudian menjadi tema yang menarik dalam diskusi administrasi publik, bahkan dianggap sebagai kondisi prolog bagi lahirnya administrasi publik sebagai epistemologi ilmu sosial modern yang

mandiri, sebagai ilmu tersendiri yang bukan ‘Ilmu politik’ bukan pula “ilmu pemerintahan” bukan pula semata-mata “ilmu manajemen (pemerintahan).” Bertahun-tahun kemudian sarjana-sarjana politik menulis pelbagai literatur untuk mengukuhkan epistemologi administrasi publik sebagai suatu cabang ilmu.

Sebagai seorang Presiden kiranya cukup logis bila Jackson merasa nyaman bila dibantu oleh orang-orang yang dikenalnya secara personal. Namun dalam pandangan yang “profesional” sikap Jackson cenderung “tidak termaafkan.” Menyikapi situasi ini, sudah seharusnya kita mendudukkan relasi antara politik dengan administrasi secara lebih bijak. Bermula dari pandangan Wilson ini pula, sejak 1887 hingga kini kemudian kita memilih perspektif apriori terhadap politik. Sikap apriori yang ditunjukkan Wilson dalam perkembangan epistemologi administrasi publik selanjutnya cenderung menempatkan politik sebagai satu epistemologi sekaligus aktor dari segala patologi dalam negara. Padahal sejak Wilson mengintroduksi konsepnya hampir 150 tahun yang lalu, hingga kini administrasi publik selalu (dan harus)

bekerjasama secara komplementer dengan politik dalam sistem politik, dengan segala macam variasi sistemnya. Politik dan politikus tak dapat berjalan tanpa administrasi dan administratif. Bahkan bila pengandaian dalam epistemologi diperbolehkan, apabila politik dan politikus dihapus dalam sistem politik satu negara, dan administrasi serta administratif kemudian menggantikan kedudukan keduanya, maka pada saat yang bersamaan sesungguhnya administrasi dan administratif telah menjelma menjadi politik dan politikus itu sendiri.

Sikap apriori terhadap politik dan politikus dalam perkembangannya telah demikian tergelincir menjadi syak wasangka epistemologis: bahwa segala patologi ini disebabkan oleh politik dan politikus. Benar kita mengakui pada banyak kasus di banyak negara, perilaku politikus merupakan salah satu penyebab kegagalan pengelolaan negara. Namun realitas ini tentu tidak mengandaikan administrasi dan administratif sebagai “selalu baik.” Tak sedikit perilaku buruk politikus dapat berlangsung dengan sokongan administratif. Sikap apriori—tepatnya skeptis—sebagai sikap dasar

seorang ilmuwan sudah seharusnya didudukan secara benar-benar skeptis, tak peduli administrasi, politik, ekonomi, militer, sepanjang secara epistemologi keliru, ilmuwan harus besar hati mengatakannya keliru. Adagium soal ini kerap disampaikan orang: ilmuwan boleh salah, tetapi tak boleh bohong.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian singkat dalam latar belakang penelitian ini dapat ditarik perumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian yaitu bagaimana karakteristik dan paradigma administrasi publik di Indonesia.

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode studi kepustakaan. Menurut Miles dan Huberman penelitian kualitatif merupakan penelitian yang mendeskripsikan penjelasan, alur peristiwa secara kronologis, dan sebab akibat dari obyek yang diteliti (Miles dan Huberman, 1992). Sementara studi kepustakaan merupakan penelitian dengan menggunakan data sekunder yang dapat diperoleh dari literatur, arsip media massa maupun dokumen-dokumen (Moleong, 2002).

#### D. Analisis Kritik Teori

Oleh Henry (1988: 34-36), epistemologi ilmu administrasi publik dibaginya ke dalam beberapa paradigma. Masing-masing paradigma menggambarkan perjalanan administrasi publik sebagai ilmu, sekaligus diskursus epistemologis masing-masing periode. Henry, misalnya memulai klasifikasinya dari Paradigma I Administrasi Publik (1900-1926) yang disebut Henry sebagai Dikotomi Politik dan Administrasi. Paradigma I ini memotret epistemologis administrasi publik dalam diskursus yang dikembangkan terutama oleh buku berjudul *Politics and Administration* (1900), eksemplar utama paradigma ini yang disusun oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D White. Premis dasar paradigma ini antara lain: (i) politik sebagai kebijakan atau tujuan negara; administrasi sebagai implementasi politik. administrasi ekuivalen dengan birokrasi; (ii) orientasi pada lokus di mana posisi administrasi negara seharusnya berada dalam sistem politik suatu negara.

Premis-premis dasar Paradigma I ini ekuivalen dengan konsepsi yang mula-mula dikenalkan Wilson. Entah mengapa Henry justru

memulai epistemologi administrasi publik dalam sejarah perkembangan yang disusunnya tidak dari Wilson (1887) atau 13 tahun lebih dulu ketimbang Goodnow dan White (1900). Padahal Wilson dikenal luas sebagai “Bapak Administrasi Publik” dan konsepsinya kemudian disederhanakan dalam adagium *when politic ends administration begin*. Terlepas dari sikap Henry yang tidak memulai paradigmanya dari Wilson, Paradigma I klasifikasi Henry ini, atau bila kita mau sedikit menariknya ke belakang hingga periode Wilson bolehlah disebut sebagai periode *Old Public Administration*. Disebut *old*, karena tak lama kemudian lahir mazhab yang mengklaim dirinya sebagai *new*. Namun pembahasan mengenai mazhab-mazhab ini akan dijelaskan lebih mendalam dalam sub-bab setelah ini.

Paradigma II dalam pembangunan ilmu administrasi publik adalah Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927-1937). Premis dasar paradigma ini adalah prinsip POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* dan *Budgeting*) yang diakui secara luas sebagai prinsip dasar administrasi publik. POSDCORB merupakan

kristalisasi prinsip administrasi publik yang disusun dalam anagram (akronim) sehingga mudah diingat. POSDCORB mula-mula diperkenalkan oleh Luther H. Gullick dan Lyndall Urwick dalam laporan bertajuk *Papers of the Science of Administration* (1937). Sebagai prinsip dasar, maka orientasi administrasi publik lebih banyak pada fokus ketimbang lokus, yakni prinsip-prinsip POSDCORB dianggap dapat diimplementasikan di mana saja tempat administrasi publik diimplementasikan.

Selain Gullick dan Urwick, masih terdapat sejumlah tokoh dan buku-buku penting yang memperkuat administrasi publik dalam perkembangannya pada periode ini. Mereka adalah W.F. Willoughby dengan buku *Principles of Public Administration*, masih ada Mary Parker Follet dengan buku *Creative Experience* (1924). Juga buku *Industrial and General Management* (1930) yang ditulis Henry Fayol serta Frederick W. Taylor dalam bukunya *Principles of Scientific Management* (1911) (Henry, 1988: 36-39). Dua yang disebut terakhir memang lebih dikenal sebagai pembangun ilmu manajemen modern ketimbang tokoh ilmu administrasi publik.

Paradigma lain yang disusun Henry adalah Paradigma III (1950-1970) dan Paradigma IV (1956-1970). Pada periode yang berlangsung pada waktu yang bersamaan ini Henry membagi perkembangan ilmu administrasi publik dalam dua paradigma yang berbeda. Meskipun pada periode ini administrasi publik memiliki dua paradigma, namun secara keilmuan periode ini justru menjadi periode surut ilmu administrasi publik. Paradigma III disebut Henry sebagai Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Pada periode ini tidak lahir ide-ide baru dalam khazanah administrasi publik. Jack L. Waker mencatat antara tahun 1960-1970 dalam jurnal-jurnal ilmu politik yang bergengsi macam *American Political Science*, *Review Journal of Politics*, *Western Political Quarterly*, *Midwest Political Science Journal* dan *Polity* studi tentang administrasi publik hanya 4 persen, jauh di bawah kajian-kajian terhadap partai politik, lembaga perwakilan, sistem pemilihan dan pendapat umum. Bahkan sejak 1962, administrasi publik tidak lagi dimasukkan sebagai Sub Bidang Ilmu Politik dalam Laporan Komite Ilmu Politik Asosiasi Ilmu Politik Amerika (Henry, 1988: 46-47).

Sementara itu, pada saat bersamaan ketika sarjana administrasi publik surut semangatnya mengembangkan ilmu administrasi publik, justru berkembang ilmu administrasi niaga (bisnis). Henry menyebutnya sebagai Paradigma IV, Ilmu Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi. Pada periode ini berkembang studi-studi terhadap teori organisasi dan ilmu manajemen yang lebih bercorak sebagai ilmu administrasi niaga ketimbang ilmu administrasi publik (Henry, 1988: 54-57).

Barulah pada tahun 1970, menurut Henry epistemologi ilmu administrasi publik berkembang lagi. Premis dasar Paradigma V ini adalah fokus pada teori organisasi dan ilmu manajemen, sama dengan perkembangan ilmu administrasi publik pada Paradigma IV. Hanya saja pada paradigma ini lokusnya dikembangkan pada kajian terhadap kepentingan umum dan urusan umum. Henry menyebut Paradigma V ini sebagai Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-....) (Henry, 1988: 59-65). Paradigma yang terakhir ini sesungguhnya menjadi semacam pengantar dalam buku Henry sendiri, *Public Administration and Public Affairs*. Henry tampaknya

hendak menjadikannya bukunya sebagai eksemplar utama Paradigma V. Untuk kepentingan itu Henry mengulas banyak dalam bukunya ini, antara lain kajian terhadap organisasi, etika birokrasi, manajemen, evaluasi program, anggaran belanja, kepegawaian, hingga pertumbuhan (ekonomi) negara

Klasifikasi yang disusun Henry cenderung populer dalam khazanah epistemologi administrasi publik di Indonesia. Buku-buku teks administrasi publik di Indonesia banyak mengupas klasifikasi paradigma Henry sehingga paradigma-paradigma Henry dikenal luas oleh mahasiswa administrasi publik di tanah air. Selain Henry, sesungguhnya banyak sarjana administrasi publik mencoba melukiskan perkembangan epistemologi administrasi publik dalam fase-fase, yang kemudian disebut paradigma. Frederickson, misalnya, meskipun tidak sepopuler Henry mencoba mengklasifikasi sejarah perkembangan epistemologi administrasi publik paling tidak ke dalam 5 (lima) paradigma, yaitu Paradigma I, Birokrasi Klasik; Paradigma II, Birokrasi Neo-Klasik/Neobirokrasi; Paradigma III, Kelembagaan/Institusi; Paradigma IV, Hubungan Kemanusiaan; Paradigma

V, Pilihan Publik (Frederickson, 2003: 27-30).

Oleh Pasolong (2008: 30-32), Paradigma Frederickson ditambahkannya menjadi 6 (enam) dengan memasukkan Paradigma VI, Administrasi Baru. Sebagaimana Henry, Frederickson menulis paradigma-paradigma—Frederickson menyebutnya sebagai “model—administrasi publik sebagai “pengantar” bukunya. Bila Henry secara lebih lugas menyebutkan bahwa inti dari isi bukunya sebagai “paradigma baru” yakni Paradigma V, Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara, Frederickson lebih rendah hati dengan tidak menyebut konsepsi dalam bukunya sebagai “paradigma baru.” Mungkin mendasarkan pada sikap Henry, Pasolong menyebut buku Frederickson sebagai paradigma tersendiri. Pandangan Pasolong ini dapat diterima secara epistemologis, karena Frederickson—meskipun tak menyebutnya sebagai paradigma—memang sedang menuangkan gagasannya terhadap apa yang disebutnya sebagai “Administrasi Publik Baru.”

Paradigma I, Birokrasi Klasik menurut Frederickson memiliki premis dasar berupa ciri-ciri, orientasi

nilai, dan fokus empiris. Ciri-ciri paradigma Birokrasi Klasik antara lain fokus pada struktur, hierarki, otoritas dan pengendalian organisasi. Orientasi nilai yang dikedepankan adalah efektivitas, efisiensi, dan ekonomis. Selain itu Frederickson mengungkapkan bila fokus paradigma Birokrasi Klasik pada organisasi, biro, kelompok kerja, instansi pemerintah dan kelompok produksi. Tokoh-tokoh dalam paradigma ini antara lain: Weber dengan bukunya *Bureaucracy* (1922), Wilson melalui *The Study of Public Administration* (1887), Buku *Scientific Management* (1912) Taylor, serta laporan Gulick dan Urwick yang bertajuk *Papers on the Science of Administration* (1937) (Frederickson, 2003: 28, 31-35, Pasolong, 2008: 30). Meskipun Frederickson tidak menetapkan rentang waktu (*time series*) sebagai *titi mangsa* paradigma ini, dari penerbitan buku tokoh-tokoh Paradigma Birokrasi Klasik dapat disimpulkan paling tidak paradigma ini berkembang sejak 1887-1937. Berbeda dengan Henry, Frederickson menarik paradigmanya hingga periode Wilson (1887) yang dikenal luas sebagai “Bapak Administrasi Publik.” Penghargaan Frederickson terhadap Wilson ini membuat paradigma yang

disusunnya lebih komprehensif ketimbang Henry.

Paradigma selanjutnya, oleh Frederickson (2003: 28, 35-37) disebut sebagai Paradigma II, Neobirokasi—Pasolong menyebutnya sebagai Birokrasi Neo Klasik (Pasolong, 2008: 30). Ciri-ciri paradigma ini adalah perhatian terhadap ilmu manajemen, produktivitas, penelitian operasi, analisis sistem, sibernetika dan kerangka berpikir logis-postivistik. Karena kerangka pikir logis-postivistik pula, orientasi nilai yang dikedepankan adalah rasionalitas di samping efisiensi dan ekonomi. Sementara fokus analisis bukan aktor melainkan tindakan operasional berupa keputusan. Tokoh-tokoh yang membesarkan paradigma ini antara lain Simon dalam bukunya *Administration Behavior* (1948) dan *Models of Man* (1956), Cyer dan March dengan buku *A Behavioral Theory of the Firm* (1963) serta March dan Simon melalui buku *Administration* (1958).

Selanjutnya paradigma yang diintroduksi Frederickson (2003: 28-29 37-41) adalah Paradigma III, Institusi atau Kelembagaan. Ciri-ciri paradigma antara lain birokrasi sebagai cerminan kebudayaan,

perilaku birokrasi, kekuasaan, teknologi, inkrementalisme dan kompetisi. Sementara fokus paradigma ini bertumpu pada keputusan (rasional dan tambahan), perilaku individu dan organisasi (sistem terbuka, kekuasaan, pertukaran, organismis), juga organisasi dan kebudayaan. Nilai-nilai yang hendak diwujudkan oleh paradigma ini adalah ilmu, inkrementalisme, pluralisme dan kritik. Tokoh-tokoh dalam paradigma ini antara lain Thompson dengan buku *Organization in Action: The Social Science Bases of Administrative Theory* (1967), buku *Democracy and the Public Service* (1968) karangan Mosher, juga Etziomi yang menulis buku *A Comparative Analysis of Complex Organization* (1961), serta Lindbloom, *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment* (1965).

Paradigma IV menurut Frederickson adalah Hubungan Kemanusiaan. Nilai-nilai yang hendak diwujudkan oleh paradigma ini adalah kepuasan pekerja, perkembangan pribadi, dan harga diri individu. Ciri-ciri paradigma ini adalah perhatian pada hubungan antar pribadi dan antar kelompok, komunikasi, sanksi, motivasi, pembagian otoritas, kebenaran prosedur dan konsensus.

Sementara itu fokus paradigma ini menurut Frederickson (2003: 29, 41-44) mengkaji individu dan kelompok kerja, hubungan pengawas dan pekerja, serta perubahan perilaku. Tokoh-tokoh paradigma ini antara lain Rensis Likert melalui buku *The Human Organization: its Management and Value* (1967), Daniel Katz dan Robert Khan dengan bukunya *The Social Psychology of Organization* (1966) juga David K. Hart dan William G. Scott yang menulis artikel *The Moral Nature of Man in Organizations: A Comparative Analysis* di jurnal *The Academy of Management Journal* (Edisi 14 No. 2 Tahun 1971).

Ditinjau dari rentang waktunya, Paradigma II Neobirokrasi, Paradigma III Institusi dan Paradigma IV Hubungan Hubungan Kemanusiaan ini ekuivalen dengan Paradigma III Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970) dan Paradigma IV Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970) yang disusun Henry. Bila Henry menyebut periode ini sebagai masa di mana administrasi publik memasuki musim surut, Frederickson menganggap perkembangan epistemologi administrasi publik terus berlangsung di mana teori-teori manajemen banyak

melengkapi epistemologi administrasi publik. Fase di mana teori-teori manajemen dan organisasi begitu mewarnai epistemologi administrasi publik menurut Henry diklasifikasi sebagai Paradigma IV Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi. Bahkan menurut Henry karena perhatian yang besar terhadap teori-teori manajemen dan organisasi, pada fase ini administrasi publik semakin condong menjadi administrasi niaga atau administrasi bisnis.

Paradigma lainnya adalah Paradigma V Pilihan Publik. Tokoh-tokoh paradigma ini antara lain Ostrom dalam bukunya *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (1973), Buchanan dan Tullock dalam buku *The Calculus of Consent* (1962). Ciri-ciri model ini antara lain anti birokrasi, penerapan logika ekonomi pada distribusi pelayanan publik, serta desentralisasi. Nilai-nilai dalam paradigma ini antara lain persaingan, pilihan atau kehendak warga serta kesempatan mempergunakan dan menikmati layanan yang sama atau kesetaraan dalam layanan publik. Sementara fokus paradigma ini adalah hubungan organisasi/klien dengan distribusi barang masyarakat, serta sektor publik

sebagai pasar (Frederickson, 2003: 30, 44-47).

Paradigma selanjutnya, yang ditulis sendiri oleh Frederickson disebut sebagai Paradigma Administrasi Negara Baru. Fokus paradigma ini adalah: (i) usaha mengorganisasi, mendesain organisasi agar dapat mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara demokratis, responsif dan partisipatif; serta (ii) menolak paradigma yang menganggap administrator dan teori administrasi publik sebagai netral atau bebas nilai (Pasolong, 2008: 32). Untuk melengkapi perspektifnya terhadap konsep Administrasi Negara Baru Frederickson menguraikan gagasannya semenjak prinsip-prinsip keadilan sosial, dinamika, geografi, dan pendidikan administrasi negara dalam Administrasi Negara Baru dalam bukunya yang bertajuk *New Public Administration* (The University of Alabama Press: Alabama USA, 1980).

Baik klasifikasi paradigma administrasi publik yang disusun Henry maupun Frederickson, kesemuanya menggambarkan perkembangan ilmu administrasi di Amerika Serikat. Administrasi publik modern, atau administrasi publik yang dikenal dan dipelajari di bangku kampus-kampus di tanah air memang

diadopsi bulat-bulat dari tradisi administrasi publik terutama Eropa kontinental dan Amerika Serikat. Sejak abad pertengahan Eropa daratan diperintah oleh kaum feodal, bangsawan, yang kemudian menjadi ningrat kerajaan. Monarki yang mereka bangun ditandai dengan sentralisasi kekuasaan, dan pada kesempatan yang lain mereka melakukan desentralisasi kewajibannya pada suatu korps administrator—secara generik kemudian disebut sebagai birokrasi dan birokrat. Korps administrator inilah yang pada praktiknya menjalankan pemerintahan sehari-hari sebagai kepanjangan tangan penguasa monarki.

Kebutuhan akan sumber daya korps administrator yang dapat diandalkan, sekaligus mekanisme kerja administrasi yang efisien dalam sistem kekuasaan yang sentralistik dan sistem ekonomi merkantilistik mendorong lahirnya satu sistem pemerintahan baru yang belum dikenal sebelumnya. Model pemerintahan monarki tetap dipertahankan, bahkan dalam batas-batas tertentu model yang kemudian disusun justru hendak melanggengkan sistem pemerintahan monarki. Model pemerintahan monarki yang melibatkan satu korps

administrator yang profesional—maksudnya terdidik, sekaligus direkrut dengan meminimalkan nepotisme dengan keluarga kerajaan—ini di Prusia (Jerman lama) dan Austria disebut sebagai sistem kameralisme (*cameralism*). Korps administrasi tak lagi diisi oleh keluarga kerajaan yang penempatannya mendasarkan pada garis keturunan maupun banyak sedikitnya kadar darah biru dalam tubuhnya, tetapi mulai membuka diri terhadap sarjana-sarjana yang profesional di bidangnya masing-masing, dari yang ahli keuangan negara, administrasi, kepolisian, ekonomi, pertanian maupun kehutanan. Model yang berkembang di Prusia dan Austria kemudian diadopsi Perancis yang tak hanya merekrut sarjana-sarjana profesional yang menguasai kemampuan teknologi untuk menduduki pos-pos dalam pemerintahan, tetapi juga aktif mendirikan sekolah-sekolah nasional yang profesional yang antara lain didirikan untuk keperluan korps administrasi nasional.

Perkembangan yang terjadi di Prusia, Austria dan Perancis juga terjadi di Inggris Raya dan Amerika Serikat. Bila sebelumnya korps birokrasi sekaligus diemban oleh vasal kerajaan Inggris, yaitu bangsawan

yang sekaligus tuan-tuan tanah di pedesaan (*rural-estate*), sejak abad XIX, korps administrasi mulai diisi oleh kelas menengah perkotaan, seperti pedagang (*mercantile*) maupun sarjana-sarjana lulusan Oxford dan Cambridge. Mereka diseleksi secara ketat untuk didesain menjadi administrator yang generalis, cerdas, sekaligus profesional.

Seperti halnya korps administrasi Inggris, administrasi publik di Amerika Serikat pada mulanya dipegang oleh bangsawan pedagang dan industriawan di Amerika Serikat bagian Utara serta kaum bangsawan di Amerika Serikat bagian Selatan. Sistem pemerintahan negara Amerika Serikat yang terdiri dari dua partai yang mempengaruhi secara intensif urusan administrasi pemerintahan namun tidak memiliki kualifikasi keilmuan profesional dan spesialisasi yang memadai menjadi situasi yang mendorong Wilson memproklamirkan lahirnya ilmu baru yang kemudian dikenal sebagai administrasi publik modern (Thoha, 1990: 17-21).

Uraian panjang lebar mengenai latar belakang lahirnya ilmu

administrasi publik di Eropa dan Amerika Serikat begitu mewarnai buku-buku teks administrasi publik di Indonesia. Sejarah perkembangan administrasi publik di kedua belahan benua ini umumnya menjadi “pengantar” dalam hampir semua buku-buku teks administrasi publik yang ditulis sarjana-sarjana administrasi publik di tanah air. Sayangnya, perhatian sarjana-sarjana penulis buku-buku teks ini kurang banyak dalam menelusuri sejarah perkembangan administrasi publik di Indonesia. Diantara sedikit sarjana yang memulai usaha menyusun sejarah perkembangan administrasi publik di Indonesia yang sekaligus menjadi paradigma epistemologinya adalah Wibawa (2001: 179-224). Wibawa membagi perkembangan epistemologis administrasi publik menjadi 7 (tujuh) fase atau paradigma, yaitu

- a. Rasionalisasi Administrasi: Mengatasi Kelangkaan Dana (1945-1968); masa pembangunan administrasi pasca kemerdekaan.
- b. Administrasi Pembangunan (1968-1983): Menciptakan Kesejahteraan; paradigma pembangunan sebagai fokus administrasi publik.

- c. Penyempurnaan Administrasi (1968-1983): Mengejar Efektivitas dan Efisiensi; masa pembangunan administrasi tahap kedua.
- d. Reformasi Birokrasi: Menghapus Otokrasi (1989-1998); masa pembangunan administrasi menjelang Reformasi 1998.
- e. Pembaruan (Modernisasi) Administrasi: Menyambut Globalisasi (1989-2000); paradigma administrasi publik disesuaikan dengan isu globalisasi di awal millenium tahun 2000.
- f. Reorientasi Birokrasi: Membangkitkan Enterpreneurialisme (1989-2000); paradigma administrasi publik yang menerapkan prinsip-prinsip mazhab *New Public Management* (NPM).
- g. Reformasi Administrasi Kedua: Desakralisasi dan Dekonstruksi Negara (Atau: Rasionalisasi dan Demokratisasi Lagi) (1998-....); epistemologi administrasi publik di era otonomi daerah.

## E. Pembahasan

Melengkapi klasifikasi Wibawa perlu kiranya dimulai lagi usaha untuk menyusun sejarah perkembangan administrasi publik di Indonesia sebagai paradigma-

paradigma tersendiri, tak hanya mendiskusikan perkembangan administrasi publik sebagai ilmu tetapi administrasi publik sebagai paradigma sistem administrasi di Indonesia. Rintisan tersebut dapat disistematika sebagai berikut:

a. Paradigma I, Administrasi Abdi Raja (.....-1945)

Sejak kepulauan nusantara mengenal sistem pemerintahan lokal, kedudukan korps administratur lebih banyak bertugas sebagai pelayanan raja ketimbang sebagai pelayanan masyarakat. Meminjam contoh kasus (Keraton) Yogyakarta, korps administrasi pemerintahan lokal disebut sebagai *abdi dalem*. *Dalem* merupakan kependekan dari *Inggang Sinuhun Ngarso Dalem* sehingga *abdi dalem* adalah kependekan dari *Abdi Inggang Sinuhun Ngarso Dalem* alias abdi raja. Dari konsepsi ini jelas birokrasi atau korps administrasi dibentuk untuk melayani bahkan melanggengkan kekuasaan raja (Thoha, 2007: 76-77). Istilah korps administrasi kerajaan bekas Mataram (Yogyakarta dan Surakarta yang eksis hingga kini) adalah *pangreh praja*, diambil dari kata *ngereh* atau “pemerintah” kerajaan. Baru pada masa kemerdekaan istilah ini diubah

menjadi pamong praja, yang diambil dari kata *pamong* sebagai pengasuh atau pelayanan (bagi) kerajaan (Effendi, 2007: 57).

Sistem pemerintahan lokal di tanah air memang cenderung etatis, memandang pengabdian kepada raja atau kepada negara. Pengabdian kepada masyarakat (publik) merupakan isu yang baru dikenal oleh sistem pemerintah modern Indonesia, itu pun setelah dipengaruhi tradisi administrasi publik modern Eropa dan Amerika Serikat. Tak seperti tradisi keilmuan Eropa dan Amerika Serikat yang sadar literasi melalui penerbitan buku-buku ilmiah, praktis kodifikasi sistem administrasi pemerintahan lokal di tanah air diturunkan secara lisan. Kalaupun ditulis dalam manuskrip, cenderung ringkas bahkan bergaya sastra seperti termuat dalam kitab-kitab kuno, babad atau serat. Meski demikian, sebagai satu sistem nilai, keberadaan kitab-kitab kuno ini seharusnya sama kedudukannya dengan eksemplar-eksemplar utama ilmu administrasi publik modern Eropa dan Amerika Serikat. Salah satu serat yang memuat “teori” bagaimana seharusnya korps administratur bersikap adalah Serat *Tripama*. Serat *Tripama*—tepatnya tembang (lagu) yang berisi 7 (tujuh) bait dengan nada

*dhandanggula*—ditulis oleh Mangkunegara IV (1809-1881), pangeran merdeka yang memerintah Mangkunegara, satu bagian wilayah bekas Mataram. Serat *Tripama*—yang berarti tiga tamsil atau tiga teladan—menceritakan sikap yang seharusnya dimiliki oleh korps administrator Mangkunegaran, yakni meniru sikap yang diambil Kumbakarna, adik Rahwana dan Bambang Sumantri (Patih Suwanda) dalam cerita Ramayana serta Karna (Suryaputra) saudara tiri Pandawa dalam cerita Mahabharata.

Bambang Sumantri merupakan gambaran ksatria yang mampu menyelesaikan tugasnya dengan baik, meskipun tugasnya tersebut tidak masuk akal, yakni memindahkan Taman Sriwedari dari kahyangan ke negara Maespati tempatnya mengabdikan. Sementara baik Kumbakarna maupun Karna merupakan tipikal “administrator yang ideal” sehingga dengan demikian menjadi tipikal “administrator yang baik” yang dikodifikasi Mangkunegara IV. Mereka rela berkorban untuk negaranya, meskipun negaranya tidak selalu berada pada posisi yang menurut nilai-nilai moral universal sebagai “benar.” Kumbakarna adalah adik Rahwana yang membela negeri

Alengka dari serbuan Rama yang ingin menyelamatkan Shinta, istrinya yang diculik Rahwana. Meskipun sang kakak Rahwana jelas keliru, namun Kumbakarna tetap terpanggil membela negaranya yang diserang musuh, hingga ia sendiri mengorbankan jiwanya dalam pertempuran.

Tragi lain dialami Karna. Karna merupakan saudara tiri Pandawa yang semenjak kecil diasuh Kurawa. Dalam perang Baratayuda Karna memilih berada di belakang Kurawa, pihak yang selama ini membesarkannya meskipun ia sadar sepenuhnya bila Kurawa menurut nilai-nilai etis-moral berada pada pihak yang “keliru.” Ia merupakan ksatria yang tahu berterima kasih, serta setia membela negara dengan nyawanya dari serangan musuh, meskipun musuh itu adalah saudara kandungnya<sup>2</sup>.

Konsepsi kesetiaan kepada negara—tak peduli berada pada wilayah kebenaran yang mana negaranya berada—yang diperankan oleh Kumbakarna dan Karna ekuivalen dengan sikap masyarakat

---

<sup>2</sup> Ulasan secara sosiologis dan sastra terhadap Serat *Tripama* dapat dibaca dalam novel karya Umar Kayam, *Para Priyayi* (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 2001). Sebagai novel, nilai-nilai sosiologis *Tripama* berhasil diungkapkan oleh Kayam secara lebih manusiawi dari sikap hidup tokoh-tokoh dalam novel.

Inggris yang terkenal dengan adagium, *right or wrong is my country*. Sikap ini dalam perspektif etatisme atau *sarwa negara*—negara sentris—merupakan sikap yang dapat mengukuhkan legitimasi raja dengan berlindung di balik legitimasi negara. Apalagi dalam konteks Kumbakarna dan Karna, kesalahan yang dilakukan negara adalah kesalahan yang mulanya dilakukan oleh raja. Sikap ini menurut perspektif negara etatis dipandang sebagai sikap ksatria, yang dalam pandangan administrasi publik modern perlu didiskusikan ulang secara lebih jernih. Administrasi publik modern dibangun di atas prinsip demokrasi, di mana kebenaran bukan monopoli raja atau negara, melainkan milik rakyat. Suara rakyat adalah suara Tuhan atau *vox populi vox dei* merupakan adagium yang populer dalam perspektif administrasi publik modern. Dengan sendirinya pengabdian korps administrasi dalam administrasi publik modern adalah kepada rakyat, bukan kepada negara—dalam pandangan yang etatis—atau raja.

Sebelum masa penjajahan Belanda atau bahkan pada saat masa penjajahan Belanda, sesungguhnya kita juga memiliki sistem administrasi publik tersendiri. Pada masa penjajahan Belanda, di hampir semua

aspek kehidupan kita mengenal dualisme sistem: sistem kolonial sekaligus sistem lokal. Dalam sistem ekonomi, misalnya, J.H. Boeke merilis penelitiannya terhadap dualisme sistem ekonomi di Hindia Belanda (terutama Jawa), yang pertama bercorak kolonial—ditandai dengan hadirnya perkebunan dan pertambangan yang dikelola swasta, sementara yang lain bercorak lokal—yakni pertanian rakyat. Sistem ekonomi kolonial dikelola menurut prinsip-prinsip dasar kapitalisme yang memakmurkan pemilik modal dan pemerintah (melalui pajak yang dipungut), sementara sistem ekonomi lokal dikelola secara sosialisme komunal yang tak memakmurkan, justru—dalam bahasa Clifford Geertz—semakin mendistribusikan kemiskinan, yang disebutnya sebagai involusi pertanian dan *shared of poverty*. Penyebab pemerataan kemiskinan ini adalah paksaan bagi penduduk lokal untuk mensukseskan sistem ekonomi kolonial dengan bayaran murah, sementara pada saat yang lain pribumi tak memiliki waktu dan sumber daya untuk mengelola lahan pertaniannya sendiri. Bila di Jawa dualisme ekonomi kolonial ini menyebabkan kemerosotan ekonomi, sebaliknya di Sumatera, Deli

(Sumatera Timur) dan Palembang, kehadiran perkebunan dan pertambangan justru memberi kemakmuran bagi rakyat. Sebabnya setidaknya dua: perkebunan dan pertambangan yang dibangun swasta kolonial tidak mengganggu lahan milik petani karena lahan pertanian dan pertambangan masih cukup luas di Sumatera, dan petani tidak terlalu terbebani kerja paksa, karena tenaga kerja perkebunan dan pertambangan diimpor dari Jawa, atau *koeli jawa*. Petani lokal justru banyak belajar dari komoditas pertanian yang dibudidayakan perkebunan di tanah ulayat mereka yang luas. Akibatnya terjadi *boom* perkebunan yang disebut *oedjan mas* (hujan emas) di daerah Palembang<sup>3</sup>.

Sementara dalam sistem pemerintahan dikenal juga dualisme sistem, yang disebut *Binnenlandsch Bestuur*—biasa disingkat BB—dan *Inlandsch Binnenlandsche Bestuur*—

biasa disingkat IB<sup>4</sup>. Struktur pemerintahan BB menurut *Reglement op het Beleid der Regering van Nederlandsch Indie* (1854) sebagai “Undang-Undang Dasar” administrasi kolonial di Hindia Belanda yang berlaku sejak 1855 membagi kekuasaan pemerintahan dalam pemerintahan Hindia Belanda (dipimpin Gubernur Jenderal) *Gewest* (dipimpin Residen), *Afdeling* (dikepalai Asisten Residen), *Onder-Afdeling* (dipimpin *Controleur/Kontrolir*), *Regentschap/Kabupaten* (dipimpin Bupati), *District/Kawedanaan* (dipimpin Wedana, Demang, Punggawa), *Subdistrict* (dipimpin Asisten Wedana, Asisten Demang, Camat, Manca) dan Desa (dikepalai Lurah). Gubernur Jenderal, Residen, Asisten Residen dan Kontrolir merupakan representasi BB. Sementara Bupati (setingkat Kontrolir), Wedana, Asisten Wedana dan Lurah adalah representasi IB.

Sistem IB merupakan sistem pemerintahan lokal prakolonial yang diintegrasikan ke dalam sistem

---

<sup>3</sup> Kajian mengenai dualisme sistem ekonomi kolonial ini misalnya dapat disimak dalam Zed, *Kepialangan Politik dan Revolusi: Palembang 1900-1950* (LP3ES: Jakarta, 2008). Studi doktoral Zed ini memang membahas soal ekonomi ploitik masa kolonial Belanda, penjajahan Jepang hingga revolusi kemerdekaan di Palembang. Dalam bukunya Zed menguraikan serba ringkas mengenai sistem dualisme ekonomi di Jawa sebagai pembandingan situasi di Palembang dan Sumatera.

---

<sup>4</sup> Informasi mengenai sistem pemerintahan BB dan IB ini terutama diperoleh dari studi Wibawa, *Negara-Negara di Nusantara: dari Negara Kota hingga Negara Bangsa, dari Modernisasi hingga Reformasi Administrasi* (Gadjah Mada University Press: Yogyakarta, 2001) terutama halaman 44-52.

pemerintahan kolonial. Sistem IB ini berlaku asimetris untuk seluruh wilayah Hindia Belanda. Pada banyak bekas kerajaan yang berdaulat dan tidak dihapuskan, kerajaan ini berbentuk *zelfbesturende landschappen* atau daerah swapraja. Meskipun mereka berada dibawah kekuasaan kolonial, namun urusan pemerintahan sehari-hari mereka cenderung otonom, paling tidak untuk urusan “dalam negeri.” Bekas-bekas raja ini umumnya disetarakan dengan Residen, Bupati, Wedana atau Camat<sup>5</sup> bergantung luas wilayah dan besar kecilnya pengaruh kerajaan mereka sebelumnya. Pemerintahan swapraja merupakan pemerintahan lokal yang

---

<sup>5</sup> Pemerintahan lokal yang bersifat swapraja berbentuk “setingkat” karesidenan antara lain Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta. Sementara pemerintahan swapraja “setingkat” kabupaten diantaranya kerajaan-kerajaan di Bali seperti Kabupaten Gianyar atau bekas kerajaan-kerajaan di Sumatera Timur, Kalimantan atau Sulawesi. Raja sebagai “bupati” pemerintah kolonial merupakan pola umum di hampir semua wilayah Hindia Belanda. Pola ini berlangsung hingga masa kemerdekaan, di mana raja-raja terakhir pemerintahan lokal umumnya menjadi sekaligus menjadi bupati pemerintahan nasional. Setelah raja meninggal dunia, suksesi pemerintahan nasional (bupati) mengadopsi sistem pemerintahan nasional melalui pemilihan, sementara putera mahkota diangkat menjadi raja yang hanya memiliki kewenangan ‘adat.” Sementara itu, model pemerintahan swapraja “setingkat” kawedanaan atau kecamatan misalnya dapat dilihat di kerajaan-kerajaan kecil di Nusa Tenggara, Sumatera Barat atau Sumatera Selatan.

berdiri di atas kerajaan yang tunduk pada kekuasaan kolonial. Di luar kerajaan yang tunduk, pada kerajaan yang dihapus (aneksasi), atau wilayah-wilayah bagian kerajaan yang direbut pemerintah Hindia Belanda melalui peperangan<sup>6</sup>, bupati-bupati yang berkuasa tunduk langsung kepada Gubernur Jenderal.

Model birokrasi kolonial ini tidak banyak mengubah perilaku korps administratif. Bila sebelumnya mereka mengabdikan kepada raja, kini mereka mengabdikan kepada Gubernur. Situasi ini sangat mungkin disebabkan oleh pola rekrutmen, yakni berdasarkan pada silsilah kebiruan darah, kesetiaan pada

---

<sup>6</sup> Sebagai gambaran, wilayah eks Mataram yang meliputi hampir seluruh Jawa pada awal berdirinya, semakin lama semakin menyusut akibat konflik dalam negeri. Keterlibatan Belanda dalam konflik seringkali diberi imbalan wilayah. Hingga berakhirnya kekuasaan kolonial Belanda wilayah eks Mataram menyusut hanya tinggal Yogyakarta dan Surakarta, meliputi wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan eks Karesiden Surakarta saat ini. Wilayah-wilayah Mataram lain, dimulai dari Semarang, pantai utara Jawa, selatan Jawa, Jawa Timur dan Madura perlahan dikuasai langsung pemerintah Kolonial Belanda. Bupati-bupati daerah ini meskipun sebagian besar masih keturunan bupati-bupati lama—artinya diangkat secara aristokratik dan feodalistik—bertanggungjawab langsung kepada Gubernur di Batavia bukan pada Sunan dan Sultan di Surakarta dan Yogyakarta. Mengenai perkembangan Mataram dan perpecahannya dapat disimak melalui karya Poesponegoro dan Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid II* (Balai Pustaka: Jakarta, 1990).

sistem kolonial, dan pada saat yang bersamaan menghindarkan diri dari profesionalisme dan meritokrasi. Keberadaan Gubernur pada saat yang bersamaan justru semakin menguatkan feodalisme korps administrator. Bila sebelumnya mereka melayani dan pada saat yang sama dilindungi oleh raja, kini mereka melayani dan dilindungi oleh Gubernur. Kekuasaan Gubernur jelas melampaui kekuasaan raja manapun di nusantara kala itu, meliputi seluruh wilayah Indonesia saat ini, sementara raja-raja lokal kekuasaannya jauh menyusut semenjak kedatangan VOC. Relasi yang secara personal terlihat simbiosis ini tentu menjengkelkan publik. Tak ayal, ketika revolusi nasional meletus tahun 1945-1949, korps administrator bentukan pemerintah kolonial, para bangsawan dan aristokrat ini menjadi sasaran apa yang disebut sebagai Revolusi Sosial. Korps administrator di daerah Pidie Aceh Utara, Sumatera Timur, Tiga Daerah (Tegal, Brebes, Pemalang) dan Surakarta merupakan korps administrator feodal yang paling mengalami situasi pahit. Mereka diturunkan paksa oleh “aksi daulat” pemuda heroik-revolusioner, sebagian diantaranya diculik dan kemudian

dibunuh massa (Wibawa, 2001: 97-101).

#### b. Paradigma II, Pembangunan Administrasi Nasional (1945-1966)

Sesat setelah proklamasi kemerdekaan tahun 1945, Bangsa Indonesia bergiat merumuskan sendi-sendi kenegaraannya yang bersifat “nasional”, sebagai antitesis “kolonial.” Aspek-aspek ini yang dapat berlangsung “lancar” adalah personalianya, sementara sistem, semenjak sistem hukum hingga administrasi publik dilakukan secara gradual. Sampai 5 (lima) tahun setelah proklamasi, bangsa Indonesia harus menghadapi perang kemerdekaan mempertahankan proklamasi dari Belanda yang ingin menjajah kembali Indonesia. Pada masa perang ini, meskipun telah dilakukan sejumlah usaha penataan sistem administrasi publik nasional, perhatian pemerintah umumnya tercurah terhadap usaha-usaha diplomasi atau perang. Selain harus menghadapi musuh, dalam rentang waktu revolusi lahir batin yang berdarah-darah itu, pemerintahan (baca: kabinet) harus berganti hingga 7 (tujuh) kali, sebagai akibat dari situasi politik yang belum stabil meliputi perbedaan perspektif, strategi dan kepentingan menghadapi Belanda.

Baru setelah pengakuan kedaulatan, sistem administrasi publik mulai dapat dibangun secara efektif. Untuk mewujudkan sistem administrasi publik nasional, dilakukan sejumlah usaha, yaitu:

- a. Pembentukan Biro Perancang Negara (cikal bakal Badan Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas) pada tahun 1952 yang diketuai Ir. Djuanda. Biro bertugas menyiapkan rencana pembangunan semesta, terutama di bidang sosial ekonomi. Dalam melaksanakan tugasnya sejak tahun 1953 Biro dibantu oleh T.R. Smith ahli administrasi publik dari Amerika Serikat. Biro kemudian berhasil menyusun Garis-Garis Besar Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960 yang mulai berlaku sejak tahun 1968
- b. Pembentukan Panitia Negara untuk menyelidiki Organisasi Kementerian-Kementerian (PANOK), juga pada tahun 1952. PANOK dipimpin A.K. Pringgodigdo dengan tugas melakukan kajian terhadap susunan kementerian-kementerian yang ada. Dalam laporannya dua tahun kemudian (1954), PANOK mendapati sejumlah kementerian mengalami duplikasi dengan

kementerian lain, atau organisasi dan pegawai yang terlampau besar. PANOK merekomendasikan penyempurnaan Undang Undang Perbendaharaan Negara dan Daftar Inventarisasi Jabatan agar sesuai dengan *international classification of occupation for migration and placement*.

- c. Pembentukan Lembaga Administrasi Negara (LAN) tahun 1957 dengan tugas membantu pemerintah dalam usaha menyempurnakan administrasi negara Indonesia dan aparatur pemerintahnya.
- d. Pendirian fakultas maupun perguruan tinggi yang menyelenggarakan kelas administrasi publik. Sejak tahun 1955 misalnya, Universitas Gadjah Mada telah mendirikan Fakultas Hukum Ekonomi Sosial Politik (HESP) yang sejak tahun 1957 memiliki Jurusan Pemerintahan, yang kemudian diubah menjadi Jurusan Ilmu Usaha Negara, sebelum disempurnakan menjadi Jurusan Administrasi Negara. Tak hanya UGM, LAN juga mendirikan Perguruan Tinggi Dinas Ilmu Administrasi Negara (PTDIAN) pada tahun 1960, Departemen Dalam Negeri (Depdagri)

mendirikan Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) di Malang (1956) yang kemudian berkembang menjadi Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) di Jakarta, Universitas Krisna Dwipayana mendirikan Fakultas Tata Praja *Public Administration* (1956), Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia membuka Program Ekstensi Ketataprajaan dan Ketataniagaan (1957), Universitas 17 Agustus Makassar mendirikan Fakultas Tata Praja *Public Administration* (1957), juga Universitas Padjajaran mendirikan Jurusan *Public Administration* yang tergabung dalam Fakultas Sosial dan Politik (1958). Kampus-kampus ini secara efektif menghasilkan sarjana administrasi publik yang tenaganya sangat dibutuhkan dalam pembangunan administrasi publik di Indonesia (Djojowadono, 2007: 8-14, Tjokroamidjojo, 1981: 231-232, Thoha, 1990: 41-43).

Fokus pembangunan administrasi publik pada masa ini sesuai Ketetapan MPRS No. 1/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Pembangunan yang menjadi pedoman Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional

Semesta Berencana antara lain dengan pembangunan organisasi pemerintahan yang menerapkan prinsip-prinsip organisasi dan administrasi yang baik yang dilaksanakan di semua instansi dan lembaga yang mengatur kebijakan politik, ekonomi dan sosial bagi masyarakat. Birokrasi yang tambun, persoalan mismanajemen dan korupsi juga menjadi perhatian yang antara lain disebabkan oleh kualitas pegawai yang belum profesional. Untuk kepentingan mewujudkan satu korps administrasi yang memiliki kualifikasi profesional dilakukan penempatan tenaga ahli dengan mempertimbangkan bakat, kapasitas dan keahlian yang dimilikinya.

Soal penempatan personalia ini merupakan isu strategis dan pembangunan administrasi nasional. Pada masa Orde Lama, isu-isu ideologis turut mewarnai penempatan personalia. Untuk itu oleh pemerintah dibentuk Panitia Retooling<sup>7</sup> Aparatur Negara (PARAN) (1962), Komando Tertinggi Retooling Aparatur Revolusi (KOTRAR) (1964) dengan tugas-

---

<sup>7</sup> Retooling (baca: rituling) diambil dari kata *retool* yang secara bebas berarti diganti. Retooling berarti penggantian, *retool* artinya diganti atau dicopot. Idiom *retool* demikian populer pada tahun 1966 sejak ia menjadi salah satu poin Tritura (Tri tuntutan rakyat) yang digelorkan mahasiswa angkatan 1966, yaitu 1) Bubarkan PKI; 2) *Retool* kabinet Dwikora; 3) Turunkan harga.

tugas melakukan pembinaan dan *screening* ideologis aparatur agar kompatibel dengan semangat revolusi yang “belum selesai.” Setelah *ontran-ontran* G 30 S tahun 1965, *screening* dan pembinaan ideologis aparatur juga dilakukan sebagai kebalikan PARAN dan KOTRAR. Bila PARAN dan KOTRAR melakukan pembinaan ideologis kepada aparatur untuk menerima Manifesto Politik (Manipol) yakni UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia (USDEK), pada masa Orde Baru diangkat Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (1968) untuk pembinaan ideologis aparatur menjadi anti komunis (Djojowadono, 2007: 15).

Pada masa permulaan kemerdekaan, tulisan-tulisan sejumlah ahli semakin menguatkan epistemologi pembangunan administrasi publik. Memang, tulisan yang disusun tak hanya kajian teoretik, tetapi juga termasuk laporan komisi-komisi administrasi publik yang dibentuk pemerintah. Laporan-laporan komisi ini turut menguatkan epistemologi pembangunan administrasi nasional, karena pada dasarnya pembangunan struktur

administrasi publik modern Indonesia umumnya mendasarkan pada laporan komisi, seperti PANOK sebagaimana telah disebut di muka, maupun laporan-laporan yang disusun oleh Edward H. Litchfield dan Alan C. Rankin yang berjudul *Training for Administration in Indonesia* atau laporan bertajuk *Public Administration Training* oleh T.R. Smith kepada Biro Perancang Negara. Laporan Litchfield dan Rankin banyak memberi usulan konkret terhadap pendidikan tenaga administrasi profesional, bantuan luar negeri, *executive development programs*, kebutuhan kepastakaan administrasi publik, penerjemahan literatur, pembentukan fakultas administrasi, dan lembaga *administrative science*.

Literatur-literatur administrasi publik yang ditulis sendiri oleh ahli-ahli bangsa Indonesia mulai meramaikan kepastakaan administrasi publik. Buku *Arti dan Bidang Ilmu Pemerintahan* (1957) yang disusun dari pidato berjudul *Public Administration* oleh Prajudi Atmosudirdjo dianggap sebagai karya awal mengenai studi administrasi publik di Indonesia. Buku-buku lain turut meramaikan literasi administrasi publik Indonesia, diantaranya *Fungsi Administrasi Negara* (1961) yang

ditulis J. Wajong, buku Tangkilisan bertajuk *Bunga Rampai Administrasi Negara*, hingga tulisan-tulisan dalam Majalah Administrasi Negara yang diterbitkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang terbit sejak tahun 1959.

Memasuki tahun 1960-1965, tulisan-tulisan mengenai administrasi publik yang ditulis oleh orang Indonesia semakin semarak. S.L.S. Danuredjo menulis buku *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia* (1961), juga The Liang Gie yang menulis buku *Pengertian Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi* (1963). Sarjana-sarjana administrasi publik asal Indonesia beberapa diantaranya berhasil meraih gelar Doktor Administrasi Publik di pelbagai universitas di luar negeri. Awaloedin Djamin menjadi Doktor dari University of Southern California dengan menulis disertasi bertajuk *The Administration of Public Enterprise in Indonesia* (1962). Djamin kemudian tak hanya dikenal sebagai ahli administrasi publik dan pernah menjadi Kepala Lembaga Administrasi Negara (1971-1976) tetapi juga pernah menjadi Menteri Tenaga Kerja (1966-1968) dan Kapolri (1978-1982). Achmad Sanusi

menulis disertasi *The Dynamic of the Nationalization of Dutch Owned Enterprise in Indonesia: a Political, Legal Economic Developmental and Administrative Analysis* (1962) untuk memperoleh Doktor dari Indiana University. Juga S.P. Siagian yang menjadi doktor dari universitas yang sama dengan Sanusi, melalui disertasi berjudul *The Development and Problems of Indigeneous Bureaucratic Leadership in Indonesia* (1964). Siagian kemudian dikenal sebagai Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) (1976-1983) dan salah satu pelopor epistemologi Administrasi Pembangunan di Indonesia (Tjokroamidjojo, 1981: 231-234).

Penataan administrasi publik Orde Baru yang dilakukan oleh pemerintah kemudian difokuskan pada: (i) penyempurnaan struktur dan organisasi; (ii) penyempurnaan prosedur; (iii) penyempurnaan kepegawaian; (iv) penyempurnaan administrasi keuangan; (v) penyempurnaan administrasi peralatan dan perbekalan; (vi) penyempurnaan administrasi statistik; (vii) penyempurnaan administrasi perusahaan negara; (viii) penyempurnaan penelitian dan pengembangan ilmu administrasi negara (Djojowadono, 2007: 15-17).

Dalam bahasa yang sedikit berbeda, Siagian (1982: 154-161) menyebut masalah pokok administrasi negara yang hendak diselesaikan Orde Baru adalah; (i) perumusan tugas pokok; (ii) perumusan fungsi; (iii) penyusunan struktur organisasi; (iv) administrasi kepegawaian; (v) administrasi keuangan; (vi) administrasi logistik; (vii) hubungan kerja; (viii) hubungan pusat dan daerah; (ix) administrasi perkantoran.

Secara sederhana apat digambarkan bahwa Paradigma II Pembangunan Administrasi Nasional adalah usaha untuk mewujudkan sistem administrasi baru yang khas Indonesia. Penataan struktur dan personalia administrasi menjadi pekerjaan pokok. Sementara orientasi administrasi publik cenderung masih *state oriented*, bahkan masih berorientasi pembenahan internal ketimbang membuat atau melakukan terobosan-terobosan epistemologis administrasi kepada publik. Fokus pada urusan internal negara ini—di samping sejumlah pergolakan daerah (PRRI, Permesta, NII) yang terjadi karena perbedaan sikap dalam mendudukan urusan internal negara secara “tepat dan memuaskan semua pihak”—tampaknya membuat untuk sementara administrasi publik “asyik”

terhadap dirinya sendiri. Di bidang kepegawaian, dilakukan penataan meliputi aturan-aturan yang saling tumpang tindih sementara kondisi yang kurang menyenangkan juga terjadi di bidang logistik dihadapi kendala kesulitan finansial. Di bidang hubungan pemerintah pusat dan daerah sedang didesain formulasi otonomi, perimbangan keuangan, dan relasi yang pas antara pemerintah pusat dan daerah. Di bidang administrasi perkantoran juga dirumuskan standarisasi sistem surat menyurat, kemasukan, perlengkapan dan peralatan hingga komunikasi internal (Siagian, 1982: 155-161). Tak salah bila pada fase ini administrasi publik belum banyak berbicara tentang publik sebagaimana filosofi dasar kelahirannya.

### c. Paradigma III, Administrasi Publik sebagai Administrasi Pembangunan (1966-1998)

Pada periode ini, epistemologi administrasi publik modern di Indonesia menemukan bentuknya yang paling dinamis sekaligus aplikatif. Berbeda dengan perkembangan epistemologi administrasi publik Amerika Serikat yang cenderung *pure science*, epistemologi administrasi publik

Indonesia sekaligus juga menjadi aksiologi yang *applied science*. Epistemologi administrasi publik Indonesia kemudian berkembang menjadi Administrasi Pembangunan.

Administrasi Pembangunan dapat disederhanakan sebagai administrasi yang dilakukan untuk tujuan pembangunan, dengan prinsip-prinsip perencanaan terstruktur, orientasi pembangunan dan modernisasi serta pembinaan bangsa (*national building*). Tujuan pembangunan sendiri antara lain mengentaskan kemiskinan, swasembada dan mengurangi ketergantungan dengan luar negeri, dan modernisasi aspek-aspek kehidupan masyarakat secara luas, meliputi aspek sosial budaya, politik, ekonomi, administrasi dan pertahanan dan keamanan (Siagian, 1982: 2-4). Dalam bahasa Tjokroamidjojo (1981: 5) Administrasi Pembangunan lahir dalam negara yang semula agraris hendak menuju cita negara industri yang maju. Atau negara yang di dalamnya terdapat masyarakat prismatic, yakni masyarakat yang belum maju (*refracted type*) tetapi juga bukan masyarakat yang tradisional (*fused type*). Masyarakat prismatic merupakan gambaran umum

negara-negara berkembang—dan baru merdeka—macam Indonesia.

Ide dasar epistemologi Administrasi Pembangunan memang bukan dari Indonesia. Administrasi yang didesain untuk tujuan pembangunan seluas-luasnya paling tidak menjadi isu utama setelah dunia baru saja melewati Perang Dunia II yang menghancurkan banyak aspek kehidupan dan kemanusiaan. Amerika Serikat sebagai salah satu negara pemenang perang—dan juga baru terlibat pada pengujung perang setelah pangkalan Pearl Harbour miliknya diserang Jepang—merupakan salah satu negara yang paling mapan secara finansial. Kejayaan Inggris sebelum Perang Dunia I dan II tinggal sejarah, karena sebagaimana negara-negara Eropa Barat lainnya, Inggris merupakan negara yang paling menderita akibat perang.

Amerika Serikat menginginkan negara-negara di dunia, utamanya Eropa Barat kembali bangkit. Salah satu usaha yang dilakukan Amerika Serikat adalah memberi bantuan luar negeri yang populer disebut sebagai Marshall Plan. Bantuan Amerika Serikat yang diberikan kepada negara-negara yang telah babak belur akibat perang, semenjak negara-negara Eropa Barat hingga negara komunis seperti

Vietnam menjadi salah satu tonggak kebangkitan negara-negara yang dibantu. Bantuan diberikan di bidang politik, ekonomi, militer, maupun teknis. Mekanisme pemberian bantuan dan bagaimana menyalurkan bantuan dapat disebut sebagai latar belakang Administrasi Pembangunan. Administrasi Pembangunan merupakan model administrasi yang dilakukan untuk tujuan pembangunan suatu negara, yang sumber daya utamanya diperoleh melalui bantuan luar negeri (Siagian, 1982: 4-11).

Epistemologi Administrasi Pembangunan dianggap memiliki perbedaan mendasar dengan Administrasi Negara ‘konvensional.’ Fokus Administrasi Pembangunan tersebut antara lain:

- a. Administrasi Pembangunan memberi perhatian terhadap masyarakat negara-negara berkembang, sementara Administrasi Negara lebih berorientasi pada negara maju.
- b. Administrasi Pembangunan berkepentingan untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan, sosial, ekonomi dan politik suatu negara sementara Administrasi Negara bersikap netral terhadap tujuan pembangunan suatu negara. Persamaan diantara keduanya

adalah baik Administrasi Pembangunan dan Administrasi Negara terlibat dalam proses perumusan kebijakan negara.

- c. Administrasi Pembangunan berorientasi pada inovasi, perubahan, dan masa depan, sementara Administrasi Negara berorientasi masa kini dan fokus pada usaha untuk mewujudkan tata pemerintahan yang tertib dan efisien.
- d. Bila Administrasi Negara fokus pada tugas-tugas umum dan rutin dalam rangka pelayanan kepada masyarakat (*public service*) dan tertib pemerintahan (*law and order*), Administrasi Pembangunan berorientasi pada tugas-tugas pembangunan (*development functions*). Administrasi Pembangunan memilih sikap sebagai agen pembangunan (*development agent*) sementara Administrasi Negara lebih memilih menjadi agen penengah (*balancing agent*)—utamanya relasi antara politik dan negara dan administrasi berada diantara keduanya.
- e. Administrasi Publik melibatkan diri dalam perumusan kebijakan dan program pembangunan sehingga menjadi bagian dari agen perubahan (*agent of change*) sementara

Administrasi Negara lebih menyiapkan diri sebagai pelaksana kebijakan melalui instansi-instansi yang tertib, rapi dan efisien.

- f. Dalam aktivitasnya Administrasi Pembangunan berorientasi pada lingkungan (*ecological approach*), kegiatan (*action oriented*) dan pemecahan masalah (*problem solving*), sementara Administrasi Negara memilih pendekatan legalistik (*legalistic approach*) (Tjokroamidjojo, 1981: 9-10).

Ruang lingkup Administrasi Pembangunan adalah tujuan pembangunan suatu bangsa. Bagi negara yang sedang berkembang, tujuan pembangunan nasionalnya antara lain pengentasan kemiskinan, pemberantasan buta huruf dan peningkatan derajat pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan isu-isu yang lebih luas meliputi peningkatan kualitas hidup masyarakat. Dalam konteks Indonesia, ketika diintroduksi pada tahun 1970-an—sebagai “partisipasi akademis” ilmu administrasi publik dalam pembangunan Orde Baru—isu-isu pembangunan yang menjadi perhatian diantaranya modernisasi (pertanian), industrialisasi, penanaman modal asing untuk pembangunan ekonomi,

Keluarga Berencana, konsumsi kalori keluarga, pendidikan, hingga pembangunan pertahanan dan keamanan (Siagian, 1982: 59-96). Tak hanya isu pembangunan yang menjadi perhatian Administrasi Pembangunan. Pembangunan administrasi sebagai bagian integral dari pengelolaan dan bagaimana Administrasi Pembangunan diimplementasikan juga menjadi perhatian. Penyempurnaan Administrasi Publik meliputi penyempurnaan mekanisme koordinasi, kepemimpinan dan pengawasan, penyempurnaan administrasi kepegawaian, keuangan dan saran pendukung lainnya (*the development of administration*) serta penyempurnaan administrasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (*the administration of development*) (Tjokroamidjojo, 1981: 15).

Isu-isu yang diketengahkan Siagian dapat dimaklumi dalam konteks Orde Baru. Orde Baru lahir dari semangat psikologis pembangunan dalam arti seluas-luasnya, isu yang agak diabaikan Orde Lama yang mementingkan pembangunan karakter bangsa (*national character building*). Negara, oleh Orde Baru dianggap telah tertinggal sehingga perlu diakselerasi

dengan pembangunan. Melalui modernisasi dan mekanisasi sektor pertanian, industrialisasi pada banyak sektor, pengendalian kependudukan dan di saat yang bersamaan meningkatkan kualitas gizi masyarakat, serta pendidikan lanjutan dan tinggi menjadi isu pokok pembangunan nasional. Sebagian dari pembiayaan pembangunan ini diperoleh melalui utang luar negeri atau konsesi-konsesi pertambangan. Dipadu dengan pembangunan administrasi yang masih berlanjut, Administrasi Pembangunan menjadi epistemologi sekaligus aksiologi dalam pembangunan di Indonesia.

Secara kuantitatif, pencapaian Paradigma Administrasi Pembangunan dapat dinikmati publik saat ini. Modernisasi di segala bidang, tanda-tanda kemajuan seperti infrastruktur perkotaan dapat dinikmati oleh publik. Secara makro, publik telah menikmati aspek-aspek fisik dari pembangunan, seperti pembangunan infrastruktur jalan, pelabuhan, pusat-pusat perbelanjaan, kebutuhan-kebutuhan akan barang industri seperti elektronik atau otomotif hingga mekanisasi produksi pertanian maupun industri kecil. Namun persoalan mendasar dari pembangunan masih terus menjadi tanggungjawab administrasi untuk

dientaskan, seperti kemiskinan, pengangguran, atau kualitas hidup sebagian (besar?) masyarakat yang belum layak. Realitas ini secara epistemologis disebabkan pula pada orientasi pembangunan yang dilakukan Administrasi Pembangunan. Administrasi Pembangunan merupakan epistemologi administrasi publik yang melakukan pembangunan berorientasi negara, artinya memaknai pembangunan menurut sudut pandang negara dan makro-agregat kepentingan bangsa. Atas nama pembangunan nasional, tak jarang sebagian kecil masyarakat merasa dikorbankan, misalnya dalam pembangunan sejumlah waduk seperti Kedungombo di Boyolali, atau Nipah di Madura. Keberhasilan pembangunan dinilai menurut sudut pandang negara, dan secara makro.

Kritik lebih lugas disampaikan Wibawa (2001: 188-191). Wibawa menyebut bahwa meskipun secara kuantitatif Administrasi Pembangunan disebut berhasil, namun secara kualitatif Administrasi Pembangunan belum dapat dikatakan memuaskan, baik secara aksiologi maupun epistemologi. Pembangunan yang diperankan Administrasi Pembangunan mengalami apa yang disebut sebagai *the paradox of*

*development administration*; pembangunan memerlukan sistem administrasi yang efektif, namun keefektifan pembangunan seringkali berbanding lurus dengan terhambatnya pembangunan politik. Akibatnya sistem administrasi menjadi korup, dan nepotis—tak hanya pada aspek personalia, tetapi juga lokus pembangunan, misalnya banyak dilakukan di Jawa. Orientasi pembangunan yang ekonomi sentris dalam Administrasi Pembangunan juga menjadi sasaran kritik karena mengakibatkan kesenjangan sosial dan pengabaian terhadap pembangunan manusia.

Administrasi Pembangunan juga dianggap sebagai legitimasi epistemologis pembangunan Orde Baru yang cenderung kurang partisipatif. Masyarakat terlibat dalam pembangunan bukan karena mereka mau dan membutuhkan pembangunan tersebut, tetapi untuk mensukseskan pembangunan yang direncanakan pemerintah—bahkan seringkali menjadi bagian dari perjanjian utang luar negeri. Administrasi Pembangunan secara sederhana dapat dimaknai sebagai pembangunan berencana yang mendasarkan pada sistem ekonomi pasar dan sebagian pembiayaannya diperoleh melalui

utang luar negeri. Masyarakat penerima manfaat pembangunan mulai dihinggapi frustrasi sosial, namun pada saat bersamaan keberhasilan pembangunan nasional mendapat pujian internasional.

Meksi demikian harus diakui banyak pembangunan, seperti pembangunan waduk Kedungombo misalnya, memberi manfaat kepada lebih banyak masyarakat dengan mencederai hak sebagian kecil masyarakat yang lain. Agar Administrasi Pembangunan dapat dinikmati sebagai pembangunan semua pihak, cara pandang soal kemanfaatan pembangunan memang perlu didefinisikan ulang. Benar, bila sebagian kalangan mengatakan bahwa pembangunan hampir pasti tidak akan menyenangkan semua pihak. Bila tak mampu menyenangkan semua pihak, sudah seharusnya pembangunan pun tidak merugikan salah satu pihak. Desain pembangunan haruslah dapat menyenangkan banyak pihak, tetapi sekaligus tidak merugikan semua pihak. Pihak yang tidak dirugikan bisa saja tidak senang, tetapi yang paling penting ia tidak dirugikan. Dengan pendekatan ini, Administrasi Publik hari ini sesungguhnya tidak lantas menjadi epistemologi yang usang. Pendekatan negara kesejahteraan

(*welfare state*)—dalam konteks pembangunannya—yang menjadi landasan filosofis Administrasi Pembangunan masih relevan diterapkan di negara antara seperti Indonesia ini, disebut maju belum, dikatakan berkembang tidak mau.

d. Paradigma IV, Administrasi Negara sebagai Administrasi Publik (2000-....)

Perjalanan historis epistemologi administrasi publik (*public administration*) di Indonesia pada periode ini kemudian berkembang seturut dinamika dan fenomena yang terjadi di dalam masyarakat administrasi publik dunia. Epistemologi administrasi publik dunia boleh disebut sebagai epigon dari transformasi sejarah dan sekaligus epistemologi administrasi publik di Amerika Serikat. Konsepsi Wilson yang ketika diintroduksi dianggap sebagai tonggak kelahiran ilmu baru, terpisah dari induknya ilmu politik, pada perkembangannya dianggap semakin ketinggalan zaman. Paradigma Wilson yang dapat disebut sebagai paradigma *Old Public Administration* kemudian disempurnakan oleh paradigma *New Public Management*. Paradigma *New Public Management* berorientasi pada

prinsip-prinsip ekonomis, efektif dan efisien.

Dalam perkembangannya paradigma *New Public Management* yang semata-mata mendasarkan pada prinsip-prinsip ekonomis, efektif dan efisien dianggap tidak kompatibel (selaras) dengan perkembangan zaman. Kegagalan pasar (*failure market*) yang terjadi pada tahun 1930-an karena prinsip ekonomis, efektif dan efisien tidak selalu dapat diwujudkan untuk semua kebutuhan publik (*public goods*). Sektor swasta umumnya hanya memproduksi barang-barang untuk memenuhi kebutuhan individu (*privat goods*). Kebutuhan-kebutuhan publik yang umumnya berbiaya tinggi tidak mungkin dibebankan kepada publik menurut logika ekonomi karena publik tidak mampu membayar beban untuk kebutuhan publik yang mahal seperti infrastruktur, fasilitas-fasilitas pendidikan dan kesehatan. Subsidi mutlak diperlukan dari negara sebagai sub sistem politik yang mengelola dana publik yang secara generik disebut pajak. Konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) dalam perspektif ilmu politik diimbangi dengan lahirnya paradigma *New Public Service* dalam epistemologi ilmu administrasi publik. Menurut

paradigma ilmu, prinsip demokrasi menjadi dasar pengelolaan negara. Negara bertanggungjawab terhadap pemenuhan kebutuhan publik (*public goods*) warga negaranya. Pelibatan publik dalam pembangunan dilakukan secara partisipatif melalui ruang dialog yang terbuka dan setara.

Inovasi epistemologi *New Public Service* dalam ilmu administrasi publik sampai pada paradigma *Governance*. Di era globalisasi, “peran tradisional” negara sebagai pelayan publik semakin banyak diambil oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil lain, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dunia industri, asosiasi sukarela hingga lembaga-lembaga internasional (Dwiyanto, 2007). Ilmu administrasi publik tidak hanya memandang relasi antara negara dan publik secara *kelembagaan* tetapi memperluas maknanya dengan mencermati relasi antara kelompok-kelompok sipil yang menjalankan *fungsi* negara bagi publik.

Meskipun paradigma ilmu administrasi publik terus berkembang dan paradigma baru melakukan kritik terhadap paradigma lama, pada praktiknya pelaksanaan pengelolaan administrasi publik di banyak negara termasuk di Indonesia tidak semata-

mata secara *zakelijk* mendasarkan pada satu paradigma tertentu. Praktik administrasi publik di banyak negara termasuk di Indonesia dikembangkan secara sitesis atau campuran (*hybrid*) (Dwiyanto, 2007). Prinsip-prinsip *New Public Management* masih diberlakukan di tanah air, utamanya dalam konteks Sistem Akuntansi Pemerintahan (SAP) dengan prinsip-prinsip tata kelola yang transparan, dan akuntabel.

Prinsip-prinsip *Old Public Administration* pun masih berlaku ketika negara menjadi bagian integral sistem politik. Pejabat negara di tanah air diangkat menurut mekanisme politik dan peraturan perundang-undangan disusun menurut mekanisme politik dengan melibatkan lembaga perwakilan rakyat (legislatif). Paradigma *New Public Service* sudah barang tentu menjadi prinsip tata kelola pemerintahan yang sedang *in* saat ini, yakni usaha negara untuk memberi pelayanan seluas-luasnya kepada publik. Termasuk paradigma *Governance* yang juga menjadi bagian yang baru diintroduksi dalam sistem politik dan sistem administrasi publik di tanah air. Sejak era reformasi peran kelompok-kelompok sipil dalam pemberdayaan masyarakat (*society empowerment*) meningkat. Bahkan

negara sendiri membentuk lembaga-lembaga negara yang beranggotakan masyarakat untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang sebenarnya melekat pada negara. Lembaga-lembaga ini dapat disebut komisi, dewan atau badan negara seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Riset Daerah, hingga Badan Hisab dan Rukyat. Lembaga-lembaga ini dapat disebut sebagai *governance bodies* (Dwiyanto, 2007).

Praktik *New Public Management* dan *Governance* di Indonesia yang melahirkan paradigma Administrasi Negara sebagai Administrasi Publik tidak terlepas dari konstelasi ekonomi politik global. Paradigma Administrasi Negara sebagai Administrasi Publik bukan semata transformasi epistemologi Administrasi Publik di Indonesia dalam satu waktu, melainkan—atau lebih tepatnya sebagai—praktik Administrasi Publik yang dikodifikasi dalam epistemologi baru sebagai aksiologi dari Administrasi Publik di dalam tantangan perkembangan zaman mutakhir.

Menurut pandangan yang kritis, epistemologi *New Public Management*, terutama metode privatisasi dan deregulasi sektor

publik kepada swasta kompatibel dengan mekanisme kapitalisme mendorong ketergantungan (dependensi) negara agraris kepada negara industri. Melalui privatisasi negara industri memiliki peluang untuk melakukan ekspansi usaha di negara-negara agraris. Dalam perkembangannya, ekspansi usaha negara-negara industri dilakukan oleh rupa-rupa *Transnasional Corporate* (TNC) dan *Multinational Corporate* (MNC).

Dalam konteks Indonesia, keterbukaan terhadap masuknya modal asing dimulai sejak masa Orde Baru. Undang-Undang yang pertama kali disahkan oleh Pemerintah Orde Baru adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA). Undang-Undang ini membuka keran keterbukaan yang memungkinkan P.T. Freeport melakukan eksploitasi di Papua hingga kini. UU No. 1 Tahun 1967 memiliki implikasi teoretik yang menarik didiskusikan. Pasal 33 konstitusi Indonesia menyebutkan bila bumi, air dan kekayaan alam lainnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Penguasaan sumber-sumber ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak ini oleh Pemerintah Orde Baru

dikuasakan kepada sektor swasta, bahkan swasta asing. Dari konteks ini sesungguhnya Pemerintah Orde Baru telah menerapkan prinsip *Reinventing Government* jauh sebelum Osborne dan Gaebler memproklamasikannya pada tahun 1992.

Pembangunan sebagai alat kepentingan bagi rezim berkuasa (*ideology of developmentalism*) menurut Moeljarto (dalam Hardjanto, 2012) merupakan sesuatu yang lumrah. Kesadaran suatu bangsa ditentukan oleh pengalamannya, baik pengalaman sukses maupun gagal. Pengalaman-pengalaman yang ada dapat menjadi refleksi, melahirkan apa yang disebut oleh Moeljarto sebagai demistifikasi menuju paradigma pembangunan baru. Dapat dipahami bila paradigma pembangunan Orde Baru hendak ditumpukan pada sektor ekonomi. Orde Baru lahir sebagai koreksi atas Orde Lama yang dianggap tidak efisien dan berpanjangan soal politik sehingga melupakan ekonomi. Karena politik pula, ekonomi Indonesia mengalami krisis pada masa akhir Orde Lama, ditandai oleh inflasi hingga 650%.

Keterbukaan ekonomi merupakan salah satu strategi pembangunan Orde Baru di samping fokus menggerakkan sektor pertanian.

Fokus Orde Baru pada sektor pertanian bukan sesuatu yang mengagetkan. Jelas, Orde Baru dipengaruhi oleh teori-teori ekonomi pembangunan yang pada saat itu tampak logis: Teori Pembagian Kerja Internasional. Keunggulan komparatif (*comparative advantage*) Indonesia yang memiliki sumber daya alam pertanian melimpah memang realistis bila difokuskan untuk menggerakkan sektor pertanian.

Pemerintah Orde Baru juga tampak dipengaruhi oleh teori-teori modernisasi, utamanya Teori Tahap Pembangunan Rostow. Rostow membagi tahap pembangunan menjadi lima, yaitu (i) masyarakat tradisional yang agraris; (ii) prakondisi tinggal landas; (iii) tinggal landas; (iv) masyarakat dewasa dan (v) masyarakat konsumsi tinggi (Rostow dalam Budiman, 1996). Konsepsi unilinear Rostow ini lebih dipilih pemerintah Orde Baru ketimbang konsepsi unilinear Marx misalnya dalam Materialisme Historis. Marx membagi tahap pembangunan menjadi (i) masyarakat primitif; (ii) masyarakat tradisional; (iii) masyarakat kapitalis; (iv) masyarakat sosialis; (v) masyarakat komunis (Johnson, 1986). Tahap pembangunan dari masyarakat tradisional yang dipilih Orde Baru

adalah menuju masyarakat industri (tinggal landas), bukan menuju masyarakat sosialis atau komunis.

Untuk menyiapkan diri menuju masyarakat tinggal landas (industri), Pemerintah Orde Baru menerapkan strategi industrialisasi pertanian, melalui pembangunan industri pendukung pertanian menuju mekanisasi pertanian. Cetak biru (*blueprint*) visi pembangunan Orde Baru yang dikenal sebagai Pembangunan Lima Tahun (Pelita) dan Pembangunan Jangka Panjang (PJP) 25 tahun tampaknya jelas: industrialisasi pertanian atau industri berbasis pertanian. Namun entah mengapa orientasi ini semakin lama semakin bergeser seiring Pelita-Pelita yang telah dilalui dalam pembangunan. Bahkan pada Pelita III Pemerintah Orde Baru mulai tergoda untuk membelokkan desain visi pembangunan industrialisasi pertanian menjadi pembangunan teknologi tinggi, ditandai dengan inisiasi Industri Pesawat Terbang Nasional (IPTN) yang dikomandani B.J. Habibie.

Privatisasi sektor publik kembali menguat pada masa pemerintahan Orde Baru setidaknya pada dua momentum, yakni pada saat diterapkan Paket Deregulasi Oktober

1988 (Pakto 1988) dan *Letter of Intent* (LoI) dengan IMF ketika Indonesia hendak meminjam utang untuk menanggulangi krisis tahun 1997. Pakto 1988 merupakan usaha pemerintah membuka pengetatan di sektor perbankan dan tarif bea masuk yang dimaksudkan agar ekonomi nasional dapat tumbuh.

Dalam konteks Indonesia, privatisasi lahir lebih banyak karena faktor dependensi. Saat krisis 1997-1998, Pemerintah Orde Baru yang semula cenderung etatis meminta bantuan kepada IMF. *Letter of Intent* (LoI) dengan IMF mensyaratkan antara lain: privatisasi, deregulasi, pencabutan subsidi, dan reformasi birokrasi. Kelompok Ornop (terutama yang dipengaruhi pandangan sosialistik) beranggapan motif IMF tidak hendak mewujudkan efisiensi, efektivitas, dan ekonomis dalam pembangunan secara normatif, tetapi lebih sebagai usaha menekan pemerintah Indonesia agar memiliki alokasi anggaran yang cukup untuk membayar utang.

Bantuan IMF yang diterima tidak seperti yang dibayangkan: gagal mengantarkan Indonesia melewati krisis. Namun dampak ikutannya tak begitu saja lewat: Indonesia tetap harus mengangsur utang dan Indonesia

mengenal konsep privatisasi secara luas dalam pembangunannya, termasuk di sektor pendidikan tinggi melalui Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan yang digugat banyak kalangan.

Sesungguhnya menarik juga dikaji, apakah implementasi prinsip-prinsip *New Public Management* (NPM) yang diklaim telah diimplementasikan di Indonesia, terutama di pemerintahan lokal, sebagai implementasi yang dilakukan secara *by design* dalam regulasi secara nasional. Artinya, apakah dalam regulasi yang melahirkan implementasi, Naskah Akademik-nya mendasarkan pada teori-teori NPM. Bila tidak, implementasi NPM di Indonesia dilakukan masih secara parsial dan lokal karena memang belum ada panduan secara nasional terhadap implementasi *New Public Management* di Indonesia.

Berbeda dengan *New Public Management*, konsep *Governance*, utamanya *Good Governance* telah menjadi idiom resmi pemerintah Indonesia. Dalam banyak dokumen resmi, nomenklatur *good governance* secara jelas tercantum. Prinsip-prinsip *good governance* seperti *partnership* dan sinergi antara *public*, *private* dan *society* juga telah menjadi bahasa

resmi pemerintah. Dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional misalnya, komponen-komponen ini secara aktif dilibatkan dalam pembangunan.

Aktor dalam paradigma *governance* tidak hanya politik dan administrasi seperti pada paradigma *Old Public Administration*, atau administrasi dan swasta dalam konsep *New Public Management*, *Governance* melibatkan secara integral antara *public* (negara), *private* (swasta) dan *society* (masyarakat). Peran administrasi publik tidak hanya dapat didelegasikan kepada swasta, tetapi juga dapat dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), kelompok masyarakat sipil, asosiasi sukarela hingga lembaga-lembaga internasional

Pada praktiknya, prinsip *Governance* ditandai dengan semangat partisipatif dalam pembangunan. Namun partisipasi dalam pembangunan dapat berisiko inefisiensi. Dalam konteks *aktor* dan *struktur*, karena tuntutan “partisipatif,” di Indonesia lahir lembaga-lembaga yang dapat disebut sebagai *governance bodies* (Dwiyanto, 2007), yakni lembaga-lembaga-bantu diluar LPND berbentuk Komite, Badan atau

Dewan. Lembaga-lembaga negara ini beranggotakan unsur pemerintah, intelektual, profesional dan masyarakat untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang sebenarnya melekat pada negara. Lembaga nonstruktural ini dapat disebut antara lain Dewan Pendidikan, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Riset Nasional, Komisi Hukum, Komnas HAM, Komnas Perempuan, yang jumlahnya lebih dari 50 lembaga, sebagian diantaranya tidak memiliki pekerjaan yang jelas di samping tentu saja duplikasi peran, tugas dan wewenang dengan kementerian dan lembaga negara yang telah ada. Meski demikian dari realitas ini kita dapat membuat simpulan sementara bila implementasi *Governance* lebih “resmi” ketimbang implementasi *New Public Management* dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

#### **F. Penutup**

Sampai dengan Periode IV Administrasi Negara sebagai Administrasi Publik, independensi paradigma administrasi publik terhadap epistemologi administrasi publik Amerika Serikat masih terlihat kuat. Namun semakin kekinian, epistemologi administrasi publik terlihat semakin larut dalam dominasi epistemologi administrasi publik

Amerika Serikat. Momentum Reformasi 1998 mendorong publik di tanah air melakukan antitesis terhadap orde baru. Paradigma Administrasi Pembangunan yang diintroduksi orde baru yang cenderung etatis segera tutup buku. Deliberalisasi, demokratisasi, partisipasi publik menjadi kata kunci. Untuk itu paradigma administrasi publik yang dikembangkan di Amerika Serikat dianggap ekuivalen untuk diadopsi.

Pada periode ini dapat dicatat terdapat dua episentrum aksiologi administrasi publik. Episentrum pertama, reformasi yang melahirkan otonomi daerah dengan pendekatan *new public management* maupun *new public services* melahirkan daerah-daerah (dan kepala daerah) yang oleh media massa disebut sebagai inovatif. Kota Bandung, Kota Surabaya, atau Kabupaten Banyuwangi sebagai misal hari-hari terakhir sangat *media darling*. Pelayanan birokrasi, penyediaan sarana prasarana perkotaan, dan kepala daerah yang rajin turun ke bawah menjadi kombinasi ideal yang lahir sebagai jawaban atas kejumudan birokrasi orde baru.

Sementara episentrum kedua adalah realitas banyaknya kepala daerah yang ditangkap karena

penyalahgunaan kekuasaan, dalam konteks ini korupsi. Kekuasaan yang otonom, inovasi yang terbuka, tak ditangkap sebagai peluang oleh kepala daerah model ini. Perilaku rente semakin menemukan momentumnya dalam sistem demokrasi pilihan rakyat berdasarkan suara terbanyak. Demokrasi yang berbiaya tinggi sekaligus berisiko tinggi. Demokrasi menjadi pisau bermata dua. Pada satu ketika ia menjadi prasyarat paradigma administrasi negara sebagai administrasi publik, namun pada saat yang lain ia menjadi celah

penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Paradigma administrasi publik di Indonesia tentu masih jauh dari kata selesai. Masih akan terjadi banyak peristiwa, masih akan banyak dilahirkan orang-orang yang akan memimpin publik, masih akan banyak kesadaran-kesadaran epistemologis yang akan lahir. Karena itu sesungguhnya bentuk epistemologi administrasi publik di Indonesia merupakan satu proses yang terus berdialektika.

## Daftar Pustaka

1. Djojowadono, Soempono. 2007. *Pembinaan Administrasi Negara sebagai Bagian dari Pembangunan Nasional Indonesia dalam Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
2. Dwiyanto, Agus. 2007. *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance dalam Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
3. Effendi, Sofian. 2007. *Revitalisasi Sektor Publik Menghadapi Keterbukaan Ekonomi dan Demokratisasi Politik dalam Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.

4. Frederickson, George H. 2003. *Administrasi Negara Baru*. Diterjemahkan oleh Al-Ghozei Usman. Cetakan kelima. LP3ES: Jakarta.
5. Hardjanto, Imam. 2012. *Teori Pembangunan*. FIA UB: Malang.
6. Henry, Nicholas. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*. Diterjemahkan oleh Luciana D. Lontoh. Rajawali: Jakarta.
7. Johnson, Doyle Paul. 1986. *Teori Sosiologi Klasik*. Terjemahan Robert MZ Lawang. PT Gramedia: Jakarta.
8. Kayam, Umar. 2001. *Para Priyayi*. Jakarta: P.T Gramedia Pustaka Utama.
9. Marwati Poesponegoro & Nugroho Notosusanto. 1990. *Sejarah Nasional Indonesia Jilid II*. Jakarta: Balai Pustaka
10. Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*. Diterjemahkan oleh Tjejep Rohendi Rohidi. UI Press. Jakarta.
11. Moleong, Lexy J. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cetakan keenambelas. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.
12. Pasolong, Harbani. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta: Bandung.
13. Siagian, S.P. 1982. *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. Gunung Agung: Jakarta.
14. Thoha, Miftah. 1990. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Cetakan keempat. Rajawali Pers: Jakarta.
15. Thoha, Miftah. 2007. *Demokrasi dalam Birokrasi Pemerintah: Peran Kontrol Rakyat dan Netralitas Birokrasi dalam Dari*

- Administrasi Negara ke Administrasi Publik.* Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
16. Tjokroamidjojo, Bintoro. 1981. *Pengantar Administrasi Pembangunan.* LP3ES: Jakarta.
17. Wibawa, Samodra. 2001. *Negara-Negara di Nusantara: Dari Negara-Kota hingga Negara-Bangsa, dari Modernisasi hingga Reformasi Administrasi.* Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
18. Zed, Mestika. 2003. *Kepialangan Politik dan Revolusi: Palembang 1900-1950.* LP3ES: Jakarta.