

STATE OF THE ART ILMU ADMINISTRASI NEGARA

*Moeljarto Tjokrowinoto**

Abstract

The study of Public Administration has been shifting, both both in terms of its substance and its approach/methodology. The shifting has been driven by the dissatisfaction to empirical/positivistic approach which, in fact, took place within the entire body of social science. Within the light of such dissatisfaction, the scholars of public administration increasingly more sensitive to contextual aspect of public administration. Their interest also becoming more focused of the issue of policy-making. These two aspect eventually brought about the birth of new public administration.

Kata-kata kunci: *administrasi negara, pergeseran paradigma*

Moment Opname

Di dalam upaya mengkaji *state of the art* Ilmu Administrasi Negara, tulisan ini menyadari bahwa sudah banyak karya cendekiawan yang berusaha memetakan berbagai alur pikir atau paradigma yang membentuk sosok *state of the art* Ilmu Administrasi Negara. Kalau *toh* ada perbedaan yang cukup besar dalam sosok "peta" alur-pikir atau paradigma dalam Ilmu Administrasi Negara,

* *Moeljarto Tjokrowinoto* adalah Guru besar Ilmu Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

hal itu disebabkan semata-mata karena sudut pandang dan titik perhatian mereka berbeda satu sama lain. Sharma (1966, 5-41), misalnya melihat adanya aliran atau *schools* dalam Ilmu Administrasi Negara, yaitu aliran proses administrasi; empiris, perilaku manusia, sistem sosial, matematika dan teori keputusan. Sedang Bailey (1968) dapat mengidentifikasi sejumlah variasi teori dalam Ilmu Administrasi Negara, yaitu *descriptive explanatory, normative, assumptive* dan *instrumental*. Henry (1992), berdasarkan tinjauan diakronis, yaitu (i) paradigma 1: dikotomi Politik- Administrasi (1900-1926); (ii) paradigma 2: Prinsip-Prinsip Administrasi (1927- 1937); (iii) paradigma 3: Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970); (iv) paradigma 4: Administrasi Negara sebagai Manajemen; dan (v) paradigma 5: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara. Cendekiawan lain, Frederickson (1976) mendeskripsikan peta pemikiran yang disebutnya sebagai "model' dalam Ilmu Administrasi Negara, yang mencakup: (i) model Birokrasi Klasik; (ii) model Neo-Birokrasi; (iii) model kelembagaan; (iv) model hubungan kemanusiaan; dan (v) model Administrasi Negara baru. Sedangkan Bintoro Tjokroamidjojo, (1987) menemukan sejumlah alur-pikir dalam Ilmu Administrasi Negara, yaitu: (i) alur- pikir administrasi klasik; (ii) alur- pikir manajemen dalam Ilmu Administrasi Negara; (iii) alur-pikir pendekatan behavioral; (iv) alur-pikir ekologi administrasi, dan (v) alur-pikir administrasi pembangunan.

Dari apa yang dikemukakan di atas, tampak banyak sekali titik singgung di antara pandangan para cendekiawan Ilmu Administrasi Negara tentang sosok *state of the art* Ilmu Administrasi Negara. Di dalam upaya mendeskripsikan *state of the art* Ilmu Administrasi Negara tulisan ini akan mencoba menghindari terjadinya *redundency* di dalam pengupasan permasalahannya dengan cara melihat dinamika perkembangan *state of the art* Ilmu Administrasi Negara sebagai suatu upaya yang berkelanjutan dari para pengkajinya untuk menjadikan objek studinya *scientifically significant*, dan *policy-wise relevant* melalui sejumlah upaya yang meningkatkan kualitas *vision* dan *precision* ilmunya

Perkembangan *state of the art* Ilmu Administrasi Negara tidak dapat dilepaskan dari hakikat manusia sebagai Homo Sapiens, makhluk yang selalu berpikir, dalam upaya mencari kebenaran.

Karenanya sosok Ilmu Administrasi Negara menjadi amat dinamis. Kajian tentang *state of the art* Ilmu Administrasi Negara melalui *moment opname* selalu mengandung resiko cepat mengalami keusangan. Dengan menyadari sepenuhnya kendala di ataslah paper ini ditulis.

Perkembangan *state of the art* Ilmu Administrasi Negara antara lain didorong oleh motif para cendekiawan Ilmu Administrasi Negara untuk selalu mempertajam validitas keilmuan (*scientific-validity*) disiplin ilmu tadi (seperti generalibilitas, universalitas, objektivitas, rasionalitas, replikabilitas, dan sebagainya), serta didorong oleh para pakar Ilmu Administrasi Negara untuk meningkatkan relevansi Ilmu Administrasi Negara bagi perumusan kebijakan (*policy relevance*). Upaya yang kedua tadi menjadikan persoalan-persoalan yang dikupas oleh Ilmu Administrasi Negara menjadi kontekstual. Namun di dalam rangka mempertajam *scientific-validity* dan meningkatkan *policy relevance* tadi, Ilmu Administrasi Negara tidak saja bergelut dengan masalah *vision* (pengembangan teori dan konseptualisasi), tetapi juga *precision* yang terkait dengan pengembangan metodologi. Karenanya dinamika *state of the art* Ilmu Administrasi Negara akan selalu menyangkut dimensi teori dan konseptualisasi, dimensi metodolog, dan dimensi substansi yang menjadi objek kajiannya pada suatu kurun waktu tertentu. Konstataasi tentang hakikat dinamika *state of the art* Ilmu Administrasi Negara sebagaimana dikemukakan di atas, paralel dengan konstataasi Parsons (1951, p. 335) tentang norma keilmuan sebagai mana digambarkan di bawah ini:

The basic norms of scientific knowledge are perhaps four, empirical validity, logical clarity or precision of the particular propositions, logical consistency or precision of the mutual implication of propositions, and generality of the 'principles' involved which may perhaps be interpreted to mean range of mutually verified implications.

Melalui *intellectual discourse* dan *ethical discourse* yang terus menerus sebagai proses internal di dalam Ilmu Administrasi Negara, validitas keilmuan dan relevansi kebijakan, serta penajaman visi dan peningkatan presisi Ilmu Administrasi Negara akan selalu

berkembang dan mewujudkan sosok *state of the art* Ilmu Administrasi Negara pada kurun waktu tertentu.

Dengan menyadari kendala yang harus dihadapi dalam menelaah *state of the art* Ilmu Administrasi Negara melalui suatu *moment opname* yang berupa keusangan yang dipaksakan (*enforced obsolescence*) yang mengakibatkan kedaluwarsaan apa yang dipresentasikan yang terjadi karena proses pemitosan dan demistifikasi meta-teori, teori, strategi, pendekatan, serta objek kajian yang berjalan dengan begitu cepat, tulisan ini dipresentasikan.

Pergeseran Objek Perhatian: Kajian Diachronis

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, posisi ilmu administrasi negara di dalam khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu sosial pada khususnya, ditentukan oleh kemampuannya memberikan kontribusinya pada pemecahan masalah-masalah konkrit yang dihadapi masyarakatnya. Dengan kata lain, seberapa jauh Ilmu Administrasi Negara dapat meningkatkan relevansinya bagi proses perumusan kebijaksanaan. Apa yang penulis kemukakan di atas paralel dengan thesa Barber (1952, p.3) yang menegaskan, "*Science exists only when rational thought is applied to what we may call 'empirical' ends.*" Perkembangan *state of the art* Ilmu Administrasi Negara, dengan demikian merupakan resultant dari *internal intellectual* dan *ethical discourses* di satu pihak, dan *externally induced development* di lain pihak.

Di dalam kaitan dengan kekuatan-kekuatan eksternal yang mengarahkan prioritas perhatian Ilmu Administrasi Negara pada awal perkembangannya, agaknya hal tersebut tidak bisa dilepaskan dari persoalan konkrit yang dihadapi masyarakat pada waktu itu, serta adanya kenyataan bahwa embrio Ilmu Administrasi Negara baru saja lepas dari Ilmu Politik sebagai *mother disciplinanya*.

Di dalam konteks nilai-nilai politik konvensional seperti demokrasi, pluralitas polity, partisipasi politik yang merefleksikan *civic culture* pada waktu itu, timbullah tuntutan kebutuhan pragmatis yang makin mendesak, kebutuhan akan aparat yang harus melaksanakan keputusan politik tadi (Henry, 1992, p.33). Muncullah dikotomi antara "*philosopher-king*" dan "*technocratic-aristocracy*" yang manifestasinya

terdapat pada dikotomi politik dan administrasi. Kalau di dalam tahap perkembangan masyarakat tertentu titik perhatian Ilmu Politik adalah pada persoalan "*who shall make law, and what the law should be,*" maka dengan makin kompleksnya kehidupan masyarakat, persoalan baru timbul "*how law should be administered with enlightenment, with equity, with speed and without friction*" (Wilson, 1887, pp. 197-222) yang lebih menjadi domain kegiatan tadi, dan bagaimana hubungan antara keduanya agaknya bukan saja merupakan permasalahan yang relevan pada zaman Wilson di akhir abad ke XIX, atau pada zaman Goodnow (1900) atau White (1926), tetapi masih relevan sampai pada saat ini.¹

Upaya-upaya untuk merekonsiliasikan kedua domain tadi, misalnya, lebih jauh telah dilakukan oleh Mosher (1968) yang mencoba merekonsiliasikan persyaratan "*administrative state*" dengan "*democratic state*" yang dalam konsepsualisasinya melalui tiga tahap: (i) mengurangi ketergantungan kepada wakil-wakil rakyat yang secara politis dipilih melalui proses demokrasi partisipatif; (ii) wakil-wakil tadi menunjuk dan mendelegasikan kewenangan kepada pejabat-pejabat yang dapat di "phk"-kan oleh mereka; dan (iii) pengangkatan pejabat-pejabat yang tidak dipilih dan juga tidak diangkat secara politis, tetapi diangkat berdasarkan kriteria profesionalisme, kompetensi, spesialisasi, dan sebagainya. Meskipun demikian, di banyak negara masalah klasik tadi masih tetap menjadi fokus kajian dari Ilmu Administrasi Negara yang kontemporer.

Isyu lain yang kemudian menjadi *external inducement* bagi sosok *state of the art* Ilmu Administrasi Negara adalah timbulnya dan berproliferasinya organisasi-organisasi besar sebagai konsekuensi logis dari tahap perkembangan sistem kapitalisme. Hal ini mendorong upaya untuk mengkaji dampak pertumbuhan organisasi-organisasi besar tadi pada struktur kekuasaan di dalam masyarakat. Seberapa jauh dan dengan cara bagaimana organisasi pemerintah yang besar atau organisasi swasta yang besar mempengaruhi lembaga-lembaga

¹ Beberapa penulis bahkan mendemistifikasikan mytos bahwa Wilson dan Goodnow merupakan *founding fathers* yang untuk pertama kali mengemukakan masalah tersebut. Studi yang lebih seksama menunjukkan bahwa di tahun 1857 cendekiawan Perancis, August Vivien dalam bukunya *Etude Administrative* telah mengupas masalah tadi.

politik modern. Isyu yang menonjol adalah, apakah organisasi besar ("birokrasi") tadi masih berfungsi sebagai piranti atau wahana administratif untuk mencapai tujuan sosial, atau apakah piranti atau wahana tadi telah kehilangan fungsi instrumentalnya, dan justru berfungsi sebagai "tuan" yang mendiktekan kehendaknya pada lembaga-lembaga politik dalam menentukan tujuannya (Mouzelis, 1975, p.7). Kepedulian tentang masalah ini ikut mendorong-kajian-kajian tentang birokrasi. Meskipun demikian, variasi persepsi para cendekiawan tentang hakekat birokrasi tadi amat berbeda-beda. Hegel, misalnya di dalam pemikirannya tentang filsafat negara (*philosophy of the state*) memberi tempat yang sublime kepada birokrasi, sebagai suatu institusi yang menjembatani *civil society* yang merepresentasikan kepentingan-kepentingan khusus kelompok-kelompok sosial, dengan *the state* yang mengejawantahkan kepentingan umum. Dengan demikian, birokrasi berfungsi sebagai medium dan katalist yang dengannya kepentingan khusus tadi teraktualisasikan menjadi kepentingan umum.

Karl Marx menempatkan pemikirannya tentang birokrasi secara diametris berlawanan dengan pandangan Hegel. Pandangan Hegel tentang birokrasi merupakan gambaran palsu (*false image*) karena realita tadi diderivasikan secara normatif. Bagi Karl Marx, *the state* itu sendiri tidak mewakili kepentingan umum, tetapi mewakili kepentingan khusus dan karenanya *the state* merupakan subsistem dari *civil society*. Di dalam konstruksi pemikiran Marx yang demikian, birokrasi, sebagaimana *the state*, merupakan instrumen kelas yang berkuasa untuk menindas kelas sosial lainnya. Fungsi birokrasi sama sekali bukan katalistik sebagaimana dikemukakan oleh Hegel, tetapi parasitik dan misinya adalah mempertahankan *status quo* hubungan sosial yang eksploitatif. Akan tetapi melalui proses dialektika birokrasi, sebagaimana *the state* akan melayu dengan terbentuknya masyarakat tanpa negara (*stateless society*).

Kalau Karl Marx mengemukakan pandangannya tentang birokrasi dalam rangka teorinya tentang pertentangan kelas dan kritiknya teradap teori Hegel (Marx, 1937), Weber mengupas birokrasi di dalam konteks teorinya tentang kewenangan (*authority*). Weber mengkonsepsualisasikan tiga tipe kewenangan yang masing-masing mempunyai aparat administratif sendiri. Pertama *charismatic*

authority, yang mendasarkan kewenangan penguasa pada kualitas supra-natural yang dimiliki seseorang, mempunyai aparat administrasi yang terdiri dari para pengikut yang amat loyal, para egigon seperti pengawal merah atau pengawal revolusi. Kedua, *traditional authority*, yang menjadikan tradisi dan suksesi berdasarkan atas tradisi sebagai tumpuan legitimasi kewenangannya, mempunyai aparat administrasi yang berwujud para kerabat penguasa, para aparat feodal, dan sebagainya. Dan, ketiga, *legal-rational authority*, yang menjadikan hukum dan aturan-aturan formal sebagai basis legitimasi penguasa. Bentuk kewenangan yang demikian, mempunyai aparat administrasi yang disebut birokrasi, yang menurut Weber merupakan sosok organisasi yang paling efisien yang pernah diciptakan oleh manusia. Birokrasi ditandai oleh, "... adanya suatu sistem pengawasan yang bertumpu pada aturan-aturan yang berusaha mengatur seluruh struktur organisasi dan proses, berdasarkan atas pengetahuan teknis, dengan tujuan untuk mencapai efisiensi yang maksimum."

Melalui karakteristik birokrasi seperti struktur kewenangan hierarkis dengan batas-batas tanggung-jawab yang jelas; spesialisasi; hubungan kerja yang bersifat impersonal; rekrutmen pejabat berdasarkan kriteria profesionalisme yang obyektif; pemisahan milik pribadi dan milik dinas, diharapkan tercapai iklim *calculability* dan *predictability*, yang pada akhirnya akan membuahkan efisiensi yang optimal.

Apa yang telah dipaparkan di atas tentulah bukan dimaksudkan sebagai eksplorasi tentang wawasan Ilmu Administrasi Negara tentang birokrasi secara tuntas. Akan tetapi dari apa yang dikemukakan di atas dapat diketahui response Ilmu Administrasi Negara terhadap problem riil yang dihadapi masyarakat pada zamannya, yang kemudian menghasilkan teori-teori tentang birokrasi yang memenuhi persyaratan koherensi konseptual, suatu upaya teoretik untuk menjawab tantangan zamannya yang berupa proliferasi organisasi-organisasi besar. Meskipun wawasan para cendekiawan tadi tentang birokrasi amat bervariasi, perbedaan wawasan tadi tidak bersumber pada kerancuan terminologi, akan tetapi lebih disebabkan oleh perbedaan fokus perhatian mereka

terhadap fenomena perubahan struktural-organisatoris yang berlangsung amat cepat.

Kalau Hegel melihat fenomena tadi dari kacamata respons organisatoris terhadap diferensiasi struktural dan fungsional di satu pihak, dan tuntutan untuk mempertahankan integrasi sistem sosial di pihak lain, maka Karl Marx melihatnya dari fenomena pertentangan kelas yang semakin meningkat dalam tahapan perkembangan kapitalisme. Karenanya, Karl Marx lebih memfokuskan perhatiannya pada birokrasi sebagai *state administration* yang memainkan peranan sebagai alat penindas dari kelas kapitalis. Inti pandangan Marx tadi dapat digambarkan sebagai berikut (Mouzelis, 1975, p.33):

... bureaucratization means simply the proliferation of government officials or activities, but without any change to the basic power situation of the bureaucrat. He remains an obedient tool at the service of his masters. So the problematics of bureaucracy derive directly from the struggle between classe and its ultimate outcome: the victory of the proletariat, the establishment of classes society in which bureaucracy gradually disappears.

Posisi yang diambil Weber berbeda dari Karl Marx. Bagi Weber, yang menjadikan birokrasi sebagai konsep sentralnya, birokrasi merupakan *technical indispensability* yang langgeng bagi masyarakat yang menuju proses industrialisasi dan modernisasi. Baginya, birokrasi berarti makin meningkatnya prevalensi organisasi yang rasional di dalam seluruh sistem administrasi, baik publik maupun swasta. Wawasannya tentang birokrasi sebagai tipe ideal, memang menjadikannya kurang sensitif terhadap masalah lain, seperti dampak birokrasi terhadap struktur sosialnya, atau seberapa jauh birokrasi tadi membatasi kebebasan individual, dan sebagainya. Namun, bagaimana juga, apa yang dipaparkan di atas memberikan contoh bagaimana *external inducements* dan upaya meningkatkan *policy relevance* mewarnai sosok *state of the art* Ilmu Administrasi Negara pada waktu yang lalu.

Di dalam perkembangan selanjutnya, setelah Ilmu Administrasi Negara mulai mandiri dari Ilmu Politik sebagai *mother-disciplinanya*, Ilmu Administrasi Negara mulai lebih mengembangkan

dirinya. Dalam proses tersebut terjadi titik singgung dengan disiplin lain yang erat hubungannya, yaitu manajemen yang kemudian menjadi *alter ego* dari Ilmu Administrasi Negara itu sendiri. Makin kompleksnya organisasi dan birokrasi sejalan dengan meningkatnya perkembangan masyarakat, menjadikan penanganan organisasi dan birokrasi secara konvensional tidak lagi memadai. Tuntutan efisiensi menghendaki dimana konteks organisasi dan birokrasi harus berfungsi secara teratur, sistematis, *calculable*, dan pasti. Hal ini mewarnai sosok *state of the art* Ilmu Administrasi Negara pada waktu yang lalu, dengan kecenderungannya mengembangkan *conventional wisdom*, memberi sifat Ilmu Administrasi Negara sebagai *normative science* dengan meletakkan prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal, mempunyai validitas lintas-kultural. Pengaruh dari Taylor (1927), Fayol (1930), Gullick dan Urwick (1937), nampak nyata dalam kaitan ini, namun sebenarnya upaya Ilmu Administrasi Negara mengembangkan pemikiran tentang prinsip-prinsip administrasi ini berawal lebih dini, sebagaimana tercantum dalam karya cendekiawan Perancis Charles-Jean Bonin, dalam bukunya *Principles d'Administration Publique* (1812). Pemikiran-pemikiran tentang *conventional wisdom* di bidang ini dari cendekiawan yang lebih mutakhir terungkap dalam karya Willoughby, dalam bukunya *Principles of Public Administration* (1927). Willoughby yakin bahwa (Henry, 1992 p.23), "... certain principles of administration existed, they could be discovered; and that administrators would be expert in their work if they learn how to apply these principles."

Dalam pada itu ada peristiwa lain yang nantinya ternyata besar sekali pengaruhnya terhadap corak perkembangan Ilmu Administrasi Negara. Peristiwa tadi adalah upaya penelitian Elton Mayo yang dikenal dengan *Hawthorne Study* yang dilakukan di pabrik pembangkit tenaga listrik Hawthorne. Penelitian yang ingin mengetahui pengaruh lingkungan fisik (dalam hal ini iluminasi) terhadap produktivitas kerja tadi memang menghasilkan temuan yang inkonklusif, tetapi hal itu justru mendorong ke arah serangkaian penelitian lain yang pada akhirnya melahirkan teori-teori hubungan kemanusiaan. Alur pikir ini tidak dapat menerima pandangan *orthodox* dari alur pikir *conventional wisdom*, khususnya yang menyangkut pikiran Taylor, yang mereka pandang telah menciptakan

"*machine model of organizational behavior.*" Model yang demikian ini mereka pandang telah mendehumanisasikan manusia karena memandang individu hanya sebagai pelengkap mesin dan prosedur formal. Konsep-konsep dasar aliran hubungan kemanusiaan, seperti morale, motivasi, kohesi kelomok, aktualisasi, kepuasan kerja dan lain sebagainya, kemudian membayangi (*overshadowing*) konsep-konsep dasar aliran *orthodox conventional wisdom* seperti prinsip skalar, satu jalan terbaik, rentangan pengendalian, kesatuan perintah, dan sebagainya. Ide-ide pokok alur pikir ini terdapat dalam karya Elton Mayo (1933); Roetlisberger (1941); Warner (1947) yang kemudian berlanjut pada pikiran Katz dan Kahn (1966); Likert (1967) dan sebagainya.

Berakhirnya Perang Dunia II yang disusul dengan lahirnya program-program rehabilitasi seperti Marshall Plan dan program-program bantuan teknis lain telah menguak kelemahan teori-teori Administrasi Negara yang berkembang selama ini. Teori-teori Administrasi Negara yang tadinya dipandang berlaku universal dan akan diterapkan di lingkungan sosial budaya lain melalui pelbagai program tadi ternyata tidak mempunyai validitas yang sama dalam lingkungan sosial budaya yang berbeda. Kenyataan ini membangkitkan minat sekelompok ahli Ilmu Administrasi Negara yang kemudian bergabung dalam apa yang disebut *Comparative Administration Group* dengan tokoh-tokohnya seperti Siffin (1959), Heady (1966), Presthus (1967), Riggs (1962), Heady dan Stokes (1962), dan sebagainya. Semenjak itu banyak sekali dilakukan studi tentang Administrasi Negara di dalam konteks negara berkembang. Dapat disebutkan di sini beberapa diantaranya, seperti Milton J. Esman, *Administration of Development in Malaysia* (1972), Stanley Heginbotham, *Cultures in Conflict: The Four Faces of Indian Bureaucracy* (1975), David Leonard, *Reaching the Peasant Farmer: Organization Theory and Practice in Kenya* (1977), Harry W. Blair, "Rural Development, Class Structure and Bureaucracy in Bangladesh," *World Development*, 6 (1978) : 65-82 –untuk sekedar mengungkap beberapa contoh.

Dari pemikiran Kelompok Perbandingan Administrasi tadi kemudian lahir penekanan tertentu di dalam pemikiran mereka. *Pertama*, meluasnya ruang lingkup studi Administrasi Negara

melampaui batas-batas budaya barat membawa mereka pada kesimpulan bahwa konfigurasi di dalam mana Administrasi Negara berfungsi, tidaklah dapat dipandang sebagai suatu konstan yang dapat begitu saja di "*ceteris-paribus*"kan. Pemikiran ini kemudian melahirkan pendekatan ekologis terhadap Administrasi Negara yang dipelopori oleh Riggs (1961) dan Gaus (1947). Dengan menerapkan pendekatan ini, Pamudji mencoba melihat interaksi antara faktor-faktor ekologi ipoleksosbudhankam, dengan sistem administrasi di Indonesia, meskipun wawasan ekologinya seringkali menampakkan pandangan normatif daripada empiris (S. Pamudji, 1983). *Kedua*, perluasan ruang lingkup studi tadi membawa kesadaran bahwa perubahan sosial merupakan *ecological base* administrasi negara berkembang (Han-Been Lee, n.d.), bahwa administrasi di negara berkembang tadi dipandang di dalam hubungannya yang dinamis dengan perubahan sosial. Pandangan ini membawa pada penekanan pemikiran yang lain yang dikenal dengan alur pikir Administrasi Pembangunan. Tokoh-tokoh alur pikir ini antara lain Riggs (1964, 1971), Montgomery dan Siffin (1966), Weidner (1970), dan sejumlah besar sarjana lainnya.

Perkembangan Ilmu Administrasi Negara tidak berhenti pada alur pikir Administrasi Pembangunan. Tantangan-tantangan yang timbul sesuai dengan perkembangan masyarakat telah menumbuhkan paradigma-paradigma baru dan teori-teori baru yang dimaksudkan sebagai respons konseptual terhadap tantangan tadi. Tantangan untuk dapat melembagakan inovasi melalui proses transplantasi membangkitkan kepedulian baru. Respons konseptual terhadap masalah ini adalah tumbuhnya teori-teori tentang pembangunan kelembagaan (*Institution building*) yang dipelopori oleh Esmen (1969, 1972), Elton (1972), Katz (1972), Nehnevajsa (1972), Martin Landau (1972) dan lain-lainnya. Teori-teori pembangunan kelembagaan ini memfokuskan perhatiannya pada upaya perencanaan, peletakan struktur dan pengarahan organisasi menuju kepada perubahan nilai, perubahan fungsi, dan perubahan teknologi fisik, dan/atau sosial; meletakkan serta melindungi hubungan normatif dan pola tindakan; dan memobilisasikan dukungan dari lingkungan –kesemuanya untuk dapat mewujudkan kualitas pelembagaan (*institutionality*). Sedangkan pelembagaan itu sendiri dibatasi sebagai lebih baik, dan

karenanya dipandang bersifat normatif, dan diintegrasikan di dalam sistem perilaku organisasi. Jelas bahwa alur pikir pembangunan kelembagaan ini tidak dapat dilepaskan dari upaya *manage* proses perubahan sosial yang menjadi fokus Administrasi Pembangunan.

Teori lain yang muncul kemudian adalah merupakan jawaban atas tuntutan peningkatan keefektifan organisasi (*organization effectiveness*) yang dipelopori oleh para pakar seperti Price (1968), Lawless (1972) dan Spray (1976). Pemikiran ini sangat menaruh perhatian pada pencapaian kualitas keefektifan organisasi, dan berusaha mengidentifikasi determinan-determinan yang mempengaruhi keefektifan organisasi, serta cara memanipulasi determinan tadi untuk dapat mewujudkan kualitas keefektifan organisasi tadi.

Bukan maksud tulisan ini untuk memetakan secara *exhaustive* peristiwa-peristiwa empirik yang berperan sebagai *external inducement* bagi dinamika substansi ilmu Administrasi Negara. Apa yang telah diungkapkan di muka merupakan pengantar pemahaman perkembangan *state of the art* Ilmu Administrasi Negara dan penerapannya di kemudian hari di Indonesia.

Pergeseran Pendekatan

Kajian terhadap *state of the art* Ilmu Administrasi Negara tidak saja perlu mengungkap situasi kontekstual yang berfungsi sebagai rangsangan *external* bagi perkembangan substansi yang menjadi objek kajian, akan tetapi juga perlu mengungkap perkembangan metoda pendekatannya. Perkembangan di dalam Ilmu Administrasi Negara ini tidak dapat dilepaskan dari upaya cabang ilmu ini untuk mewujudkan kualitas *precision* yang dituntut oleh setiap cabang ilmu pengetahuan. Kontribusi Ilmu Sosial pada umumnya, dan Ilmu Administrasi Negara pada khususnya, dalam perkembangan masyarakatnya, hanya dapat diwujudkan apabila cabang ilmu pengetahuan ini mempunyai piranti untuk memahami realita yang menjadi obyeknya secara seksama. Dengan kata lain, seberapa jauh Ilmu Administrasi negara dapat meningkatkan *policy relevancenya*, tidak hanya tergantung pada ketajaman *visionnya*, akan tetapi juga *precisionya* dalam memahami obyeknya.

Perjalanan sejarah yang cukup panjang telah ditempuh oleh Ilmu Administrasi Negara di dalam upaya menemukan pendekatannya. *Intellectual discourse* dan *ethical discourse* telah terjadi di dalam tubuh Ilmu Administrasi Negara, untuk menemukan pendekatan yang dapat menghasilkan *precision*. Meskipun demikian *discourse* semacam itu masih saja mewarnai *state of the art* Ilmu Administrasi Negara sampai pada saat ini. Situasi dilematis yang menuntut kearifan melakukan rekonsiliasi masih saja mewarnai dinamika *state of the art* Ilmu Administrasi Negara.

Banyak upaya para cendekiawan Ilmu Administrasi Negara untuk melacak perkembangan *state of the art* Ilmu Administrasi Negara dari segi pendekatannya. Fred W. Riggs, misalnya, melihat adanya tiga kecenderungan pergeseran pendekatan dalam Ilmu Administrasi Negara, yaitu pergeseran dari pendekatan normatif menuju pendekatan empiris; pergeseran dari pendekatan idiografis menuju pendekatan nomothetis; pergeseran dari pendekatan non-ekologis menuju pendekatan ekologis (Farrel Heady, 1962, p. 2). Sedang cendekiawan lain mengkonstatasi adanya perkembangan dari pendekatan struktural menuju pendekatan fungsionalisme struktural (Almond dan Coleman, 1960). Bagian ini mencoba mengupas *state of the art* Ilmu Administrasi Negara dari dimensi pendekatannya.

Pendekatan Ilmu Administrasi Negara pada awal perkembangannya agaknya tidak dapat dilepaskan dari sejarah kelahirannya melepaskan keterikatannya dari Ilmu Politik, dan dari situasi kontekstual yang menjadi fokus perhatiannya. Salah seorang Bapak Ilmu Administrasi Negara, Woodrow Wilson, dalam artikelnya *The Study of Administration* dalam *Political Science Quarterly* (1987) mulai menyadari bahwa melaksanakan konstitusi adalah jauh lebih sukar daripada merumuskannya, dan karenanya Wilson mengusulkan agar sumber-sumber intelektual dimanfaatkan untuk *manage* negara, — suatu statemen yang mempunyai implikasi besar dalam melahirkan dikotomi politik-administrasi. Apa yang diutarakan oleh Wilson tadi kemudian mengalami elaborasi oleh Frank J. Goodnow dalam buku *Politics and Administration* yang menegaskan (Henry, 1992, pp 21-22), "*Politics has to do with policies or expressions of the state will, ... while administration has to do with the execution of these policies*".

Badan legislatif dengan bantuan interpretasi dari badan judicial mengekspresikan kehendak negara dan merumuskan kebijaksanaan, sedang badan eksekutif melaksanakan kebijaksanaan tadi secara impartial dan tidak memihak.

Kepedulian yang amat besar terhadap bagaimana cabang eksekutif dengan birokrasinya dapat menjalankan fungsinya melaksanakan kehendak negara ini secara efisien, ekonomis, impartial, dan jujur mendorong para pelopor Ilmu Administrasi negara tadi mencari prinsip-prinsip umum *rule of conduct* yang akan mengarahkan para eksekutif dan birokrat dalam melaksanakannya. Hal ini mewarnai pendekatan Ilmu Administrasi Negara pada waktu itu. Ilmu Administrasi Negara menjadi *Normative Science*.

Keseluruhan konteks postulat Wilson mengungkapkan bahwa dia bermaksud bersifat normatif, bukan deskriptif (Uveges, 1992, p. 42). Wilson menyatakan, "*The object of administrative study is to rescue executive methods from the confusion and costlines of empirical experiment and set the upon the foundation laid deep in stable principle.*"

Para cendekiawan Ilmu Administrasi Negara pada waktu itu disibukkan oleh upaya-upaya menemukan prinsip-prinsip administrasi yang merupakan *conventional wisdom* yang dipandang berlaku di berbagai setting administratif, tanpa memandang lingkungan budaya, fungsi, kerangka kelembagaan, serta mandat yang harus dilaksanakan. Pendekatan ini terefleksikan dalam karya-karya W.F. Willoughby, *Principles of Public Administration* (1927), Henry Fayol, *Industrial and General Management* (1930), James D. Money dan Alan C. Reiley, *Principles of Organization* (1939), Mary Parker Follet, *Creative Experience* (1924), dan sebagainya. Pendekatan semacam ini mewarnai Ilmu Administrasi Negara antara tahun 1927-1937. Titik tekannya adalah pada pencarian *what should* di dalam proses administrasi.

Namun, dalam perkembangan selanjutnya, adanya prinsip-prinsip administrasi yang bersifat normatif dan berlaku universal tadi dipandang sebagai suatu *fallacy*. Mitos prinsip-prinsip administrasi yang mempunyai validitas lintas sosial-budaya dan kerangka kelembagaan mulai dipertanyakan. Apa yang dipandang sebagai kearifan konvensional ternyata banyak mengandung kelemahan. Prinsip *impartiality* dan birokrasi yang *apolitical*, misalnya ternyata

tidak dapat sepenuhnya berlaku, sehingga apa yang difatwakan sebagai "*value free administration*," pada hakekatnya merupakan "*value-laden politics*." (Fritz Morstein Marx, 1946).

Cendekiawan yang untuk pertama kali mendemistifikasikan mitos prinsip-prinsip administrasi yang berlaku universal tadi adalah Chaster I Barnard, dalam bukunya *The Functions of the Executive I* (1938) yang membantah prinsip pemisahan dikotomis antara politik dan administrasi, dan menentang anggapan bahwa prinsip-prinsip administrasi negara tadi merefleksikan *managerial rationality*. Pendapat Barnard ini kemudian mengilhami para kritikus terhadap pendekatan yang dipergunakan di dalam Ilmu Administrasi Negara pada perkembangannya kemudian. Dalam artikelnya yang berjudul "*The Science of Public Administration: Three Problems*" (1947), misalnya, dia menegaskan bahwa pengembangan prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal akan terhalang oleh obstruksi nilai-nilai yang saling berkompetisi untuk mendapatkan posisi utama dalam organisasi, perbedaan di dalam kepribadian individu, dan kerangka kelembagaan sosial yang berbeda dari budaya yang satu ke budaya yang lain. Kritik lain terhadap pendekatan *Conventional Wisdom* yang cukup tajam datang dari Dwigth Waldo dalam bukunya "*The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*" (1948). Dia secara kritis membantah adanya prinsip-prinsip administrasi yang tidak dapat diganggu gugat (*immutable principles of administration*), dan melihat terjadinya *inkonsistensi* di dalam metodologi untuk mengungkap prinsip-prinsip tadi, dan interpretasi yang sempit terhadap ekonomi dan efisiensi (Henry, 1992, p. 26).

Di antara kritikus terhadap pendekatan normatif tadi yang amat menonjol adalah Herbert D. Simon di dalam artikelnya "*The Proverbs of Administration*" yang dimuat dalam *Public Administration Review* (1946), dan kemudian juga dalam bukunya "*Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Processes in Administrative Organization*" (1947). Jasa Simon, dalam hal ini, bukan hanya memberi kritik terhadap kelemahan-kelemahan pendekatan *Conventional Wisdom* tadi, tetapi pada kontribusinya mengajukan pendekatan alternatif.

Secara singkat kritik Simon tadi dapat disimpulkan sebagai berikut (I) Untuk setiap prinsip administrasi yang dikemukakan, ternyata dapat diajukan prinsip tandngan yang sama validnya. Prinsip pembatasan rentangan pengendalian, misalnya, dapat dibantah oleh *counter-principle* prinsip meminimumkan hierarki, yang masing-masing mempunyai rationale mengefektifkan komunikasi; (ii) Prinsip administrasi yang saling bertentangan satu sama lain, pada hakekatnya pasti tidak dapat berfungsi sebagai prinsip; (iii) Prinsip "pilihan rasional" (*rationale choice*) tidak akan dapat dilakukan oleh manusia karena keterbatasan kemampuan komputasi manusia, terbatasnya informasi yang dapat diserap, dan tidak terbatasnya alternatif yang mungkin; (iv) Kendala bagi pilihan dalam organisasi tidak hanya terbatas pada faktor eksternal yang dijumpai dalam lingkungan tugas organisasi, tetapi juga keterbatasan manusia, seperti keterbatasan memori, rasionalitas, dan informasi, apa yang kemudian dikenal dengan konsep *bounded rationality*.

Dari kritik yang diajukan tadi, Simon mengusulkan pendekatan baru dalam Ilmu Administrasi Negara yang dikenal dengan pendekatan perilaku (*behavioral approach*) yang lebih menekankan pada persoalan "*what is*" daripada "*what should be*." Pendekatan perilaku ini mengusulkan adanya "*a pure science of administration based on a thorough grounding in social psycholog,*" suatu pendekatan yang lebih bebas nilai. Meskipun demikian, Simon masih memberi tempat pada adanya pendekatan Ilmu Administrasi Negara yang bersifat preskriptif di dalam perumusan kebijaksanaan publik.

Ilmu Administrasi Negara sebagai *behavioral science* yang berorientasi pada empirisisme tidak dapat mengingkari kenyataan bahwa Administrasi Negara sebagai suatu sistem tidak mempunyai eksistensi yang otonom. Administrasi Negara akan selalu berinteraksi dengan lingkungannya, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh konfigurasinya. Kesadaran akan kenyataan ini memperkaya pendekatan *behavioralisme*, dengan dimensi lingkungannya. Terjadilah pergeseran pendekatan di dalam Ilmu Administrasi Negara dari *structural-normative overtone* sebagai suatu thesa, menuju *behavioral-enviromental overtone* yang merupakan antithesanya yang berawal di sekitar 1945 (Henderson, 1966,p.22). Pergeseran pendekatan ini tidak dapat dilepaskan dari pengaruh beberapa

pendekian Ilmu Administrasi Negara seperti Fritz Mortein Marx, *The Elements of Public Administration* (1946), John M. Gaus, dalam artikelnya "The Ecology of Government" dalam bukunya *Reflections on Public Administration* (1947), dan mencapai titik kulminasinya pada karya Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries* (1964). Pergeseran ini berkoinidensi dengan makin meningkatnya perhatian pada kajian terhadap Administrasi dalam konteks lintas budaya.

Dalam tahap perkembangan pendekatan Ilmu Administrasi Negara menuju pendekatan yang mengejawantahkan *behavioral-environmental overtone* sepintas lalu Ilmu Administrasi Negara dihadapkan pada situasi dilematis. Pendekatan behaviorisme yang menekankan pada upaya menemukan "keajegan" atau keserbateraturan (*lawful regularities*) pada hakekatnya mau tidak mau bersifat *nomothetic*, sedangkan *environmentalis* yang berupaya memahami interaksi antara sistem Administrasi Negara dengan konteksnya, cenderung bersifat *idiographic*. Namun di dalam realitasnya, kedua pendekatan yang sepintas lalu bersifat jalin-menjalin satu sama lain, komplementaristis, dan dapat direkonsiliasikan (Uveges, 1992, p. 33).

Namun pendulum pendekatan di dalam Ilmu Administrasi Negara tadi pada gilirannya mencerminkan proses pergeseran lagi yang pada hakekatnya mencerminkan proses demistifikasi terhadap pendekatan Ilmu Administrasi Negara yang diwarnai oleh *behavioral-environmental overtone*. Meskipun ditinjau dari segi keseksamaan (*precision*) mungkin sekali pendekatan ini cukup memenuhi persyaratan, relevansinya bagi perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaannya perlu dipertanyakan. Secara singkat pendekatan dalam Ilmu Administrasi Negara telah mengalami pergeseran dari (i) Thesa: Ilmu Administrasi Negara sebagai *Normatif Science*, bersifat preskriptif, diwarnai oleh *structural normative overtone*, menuju; (ii) Antithesa: Ilmu Administrasi Negara sebagai *Behavioral Science*, diwarnai *behavioral-environmental overtone*, dan merupakan *synthesa* antara pendekatan *nomothetic* dan *ideographic*; dan (iii) *synthesa* di antara keduanya, yaitu Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science*, yang menggabungkan preskripsi dengan pertimbangan potensi dan kendala kontekstual. Fokus perhatiannya pada *what is probable*.

Pemithosan dan demistifikasi pendekatan dalam Ilmu Administrasi Negara agaknya terus berlanjut. Kalau Ilmu Administrasi Negara sebagai *normative science* mendapatkan kritikan karena mempreskripsikan prinsip-prinsip yang saling kontradiktif, mudah diinvalidasikan dengan *counter-principle* atau azas yang berlawanan, insensitif terhadap variasi kontekstual, maka Ilmu Administrasi Negara sebagai *behavioral science* menjadi sterile, tidak cukup mempunyai kepedulian terhadap implikasi kebijaksanaan dari realitas empiris yang menjadi obyek studinya.

Agaknya kenyataan ini mendorong para pakar Ilmu Administrasi Negara untuk merekonsiliasikan sintesa antara "thesa" *structural-normative approach* dengan "antithesa" *behavioral-environmental approach* menuju sosok baru hasil sintesa Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science*. Ketiganya mempunyai perbedaan yang fundamental dalam merumuskan permasalahannya. Kalau Ilmu Administrasi Negara sebagai *normative science* menekankan pada persoalan "*what should be*" (apa yang seharusnya); Ilmu Administrasi sebagai *behavioral science* menekankan pada persoalan "*what is*", melihat dinamika administrasi negara sebagaimana adanya; maka Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science* memfokuskan diri pada pertanyaan "*what is possible*," apa yang mungkin dilakukan di dalam kerangka konfigurasi yang *given*, dengan memperhitungkan baik potensi maupun kendala yang ada, serta memperhatikan variabel-variabel baik yang tidak *manipulable*, dan terutama yang *manipulable*.

Meskipun Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science* merupakan perkembangan baru, secara embrional ia telah mulai menampakkan fondasinya pada sejumlah karya yang diedit oleh Daniel Lerner dan Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences* (1968). Dalam konteks ini kebijakan biasanya difahami sebagai prinsip-prinsip dasar yang mengarahkan tindakan. Dibayangkan bahwa manusia mengambil tindakan secara terkalkulasi dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu sebagaimana digariskan oleh kebijakan yang diambil pihak yang berwenang.

Perhatian Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science* agaknya terfokus pada dua alur utama; (i) pada upaya menganalisis proses perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan publik itu sendiri;

dan (ii) pada upaya untuk menganalisis determinan kebijaksanaan publik, output kebijaksanaan publik, maupun efek dan konsekuensi kebijaksanaan publik. Alur kajian yang pertama menghasilkan berbagai model perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan seperti model elite-massa; model kelompok; model sistem; model institutionalis; model neo-institutionalis; dan model "alir dan jendela" ("stream and window"). Sedangkan fokus kajian pada alur kedua membuahakan pemikiran tentang berbagai model yang lain, seperti model inkremental, model rasional, model perencanaan strategis, dan sebagainya.

Di dalam tahapan perkembangan *state of the art* Ilmu Administrasi Negara kontemporer, maupun di masa-masa mendatang, agaknya Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy sciences*

Nilai-Nilai Ilmu Administrasi Negara Baru

Nilai Yang Ingin Dicapai	Wahana Struktural Untuk Mencapainya	Wahana Manajerial Untuk
1. Daya-tanggap (Responsiveness)	a. Desentralisasi Politik dan administrasi b. Pengontrakan c. Kontrol sosial terhadap birokrasi	2. 3. Interaksi rutin antara klien, atasan dan bawahan Definisi atasan tentang demokrasi Pelatihan
2. Partisipasi pekerja dan warga negara dalam pengambilan keputusan	a. Dewan komunitas yang mempunyai kekuasaan b. Kelompok kerja yang saling overlap c. Keikutsertaan pekerja dalam proses pengambilan keputusan	a. Penerimaan ethnias yang menuntut hak warganegara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan b. Pelatihan dalam pembangunan organisasi (OD)
3. Keadilan sosial	a. Sistem pendapatan dan sistem distribusi yang meliputi wilayah tertentu b. Persamaan hak antara pelapisan sosial terhadap output pelayanan publik	a. Kode etik profesional yang merefleksikan keadilan b. Komitmen atasan pada azas menentang penguasaan mayoritas atas minoritas, akses yang sama terhadap pelayanan publik
4. Pilihan warganegara	a. Menyediakan berbagai bentuk alternatif	a. Menghilangkan monopoli atasan

Sumber: Bellone, 1980.

ini masih akan tetap relevant, khususnya dalam konteks negara yang sedang membangun.

Implikasi Pergeseran Pendekatan

Dari apa yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa *state of the art* Ilmu Administrasi Negara pada dewasa ini dan pada masa mendatang akan merefleksikan pergeseran hakekat Ilmu Administrasi Negara dari Ilmu Administrasi Negara sebagai *normative science*, menuju Ilmu Administrasi Negara sebagai *behavioral-empirical science*, sampai kepada Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science*.

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science* mengintegrasikan dalam kerangka pemikirannya tidak saja nilai-nilai yang *given*, prinsip-prinsip administrasi yang – menurut para pendukungnya – dipandang *immutable*, serta potensi dan kendala kontekstual, tetapi memperhitungkan pula baik konsekuensi maupun “biaya” sosial, politis, environmental, dan sebagainya, dan berdasarkan kesemuanya tadi membuat *calculated choice*.

Pergeseran tadi jelas menimbulkan tantangan baru bagi para pakar Ilmu Administrasi Negara. *Pertama*, bagaimana memecahkan situasi dilematis antara konsep “ilmu Administrasi Negara bebas-nilai” (*value-free public administration*) dan “ilmu administrasi negara sarat-nilai” (*value-laden public administration*). *Kedua*, bagaimana memilih di antara determinan-determinan kontekstual sebagai fokus perhatian mereka. Karena fenomena yang menjadi basis-ekologis Ilmu Administrasi Negara di negara-negara dunia ketiga adalah perubahan sosial, maka *state of the art* Ilmu Administrasi Negara akan merefleksikan sosoknya sebagai *the administration of societal change*. Hal ini paralel dengan apa yang dikatakan oleh Denhardt (1900, p.viii) yang menegaskan:

To fulfill the promise of public administration theory, we now require a shift in the way we view the field, a shift that will lead us to concern ourselves not merely with government administration, but also with broader process

of managing change in pursuit of publicly defined societal values."

Di dalam sosok *state of the art* Ilmu Administrasi Negara yang sebelumnya, pemikir-pemikir Ilmu Administrasi Negara yang termasuk dalam kategori *behavioralisme*, *environmentalisme* atau *ecologisme* dan *empiricisme* amat dipengaruhi oleh falsafah *logical positivisme*. Pengaruh *logical-positivisme* ini nampak dari kecenderungan para pakar tadi untuk melihat nilai (*value*) semata-mata sebagai fakta sosial (*social facts*) yang dapat diterangkan secara obyektif. Mereka secara implisit berasumsi bahwa pikiran manusia merupakan suatu instrumen pasif yang mengumpulkan informasi dari lingkungannya. Karena nilai yang merupakan fakta sosial tadi mempunyai eksistensi obyektif yang tidak terkait dengan interpretasi seseorang, maka Ilmu Administrasi Negara dapat membebaskan diri dari interpretasi tentang nilai tadi. Bagi mereka, "*science is to deal with factual question, resolvable by observations, and not with the subjective and controversial realm of values.*" (Mac Rae, Jr. 1976, p.6).

Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science* mengambil sikap dan posisi lain dari pendahulunya. Karakteristik utama dari tahap perkembangan Ilmu Administrasi Negara kontemporer adalah adanya proses *valuative* dan *factual discourses* yang terus-menerus, melalui proses mana *frontiers* atau cakrawala baru akan dapat ditemukan. Dalam *valuative discourse* tadi, Ilmu Administrasi Negara seringkali terkait dengan *ethical discourse* yang melandasi proses menuju tercapainya *calculated choice* sebagaimana telah disebutkan di atas. Konsep-konsep yang digunakan dalam Ilmu Administrasi Negara seperti "akses," "keberlanjutan" (*sustainability*) "*organizational development*", "*institution building*," "kualitas hidup" yang sepintas lalu bersifat netral, dalam kenyataannya bermuatan nilai. Hal ini sejalan dengan konstataasi Robert Biller sebagaimana dikutip oleh Bellone dan Singer (1980, p.278). "*... perhaps, the most fundamental change that will occur in public organizations is the reengagement of the question of values...*"

Posisi *state of the art* Ilmu Administrasi Negara kontemporer tadi setidaknya-tidaknya mempunyai dua keuntungan: (i) perkembangan teori dalam rangka selalu mencari *frontier* Ilmu Administrasi Negara

yang lebih jauh dapat dikombinasikan dengan proses *valuative discourse* yang amat essential bagi kebutuhan praktis untuk melakukan *calculated choice; ethical discourse*, dengan demikian dilakukan secara rasional; dan (ii) memberikan peluang bagi berbagai disiplin ilmu sosial untuk memberikan *concerted efforts* pada keterkaitan fakta dan nilai tadi yang menyangkut isu yang sama.

Persamaan titik pandang di kalangan para cendekiawan Ilmu Administrasi Negara yang demikian tidak secara otomatis menyelesaikan persoalan. Persoalan yang amat mendasar dalam hubungan ini adalah apakah *valuative discourse* ini akan bertumpu pada penciptaan paradigma-paradigma dalam Ilmu Administrasi Negara. Pertanyaan yang lebih mendasar lagi adalah apakah Ilmu Administrasi Negara mempunyai paradigma yang berdiri sendiri.

Sebagai kita ketahui bersama, konsep paradigma ini berawal dari pemikiran Thomas S. Kuhn (1970). Dia mengartikan paradigma sebagai:

The overarching set accepted, and most of the time unquestioned beliefs that are jointly held by researchers and practitioners in a discipline ... it is characterized by a symbolic generalizations, shared commitment to a specific set of beliefs by members of the discipline and shared values

...

Konsep paradigma yang oleh Thomas S. Kuhn dimaksudkan untuk diterapkan dalam ilmu-ilmu alam (*natuurwissen schften* atau *natural science*) kemudian dicoba diaplikasikan di dalam Ilmu-ilmu Sosial sehingga menimbulkan pertentangan pendapat. Di dalam kalangan cendekiawan Ilmu Administrasi Negara pun kontroversi ini terjadi. Beberapa di antara mereka mempersoalkan apakah Ilmu Administrasi Negara mempunyai paradigmanya sendiri, cendekiawan lain, seperti Gerald Caiden beranggapan bahwa upaya mencari paradigma Ilmu Administrasi Negara merupakan hal yang sia-sia. Sedangkan William N. Dunn dan Bahman Fozouni dengan tegas mengemukakan bahwa para cendekiawan Ilmu Administrasi Negara seringkali menggunakan istilah paradigma secara salah, karena *applicability* paradigma di dalam Ilmu-ilmu sosial sendiri masih

dipersoalkan. Cendekiawan lain (Bellone, 1990, p.3) berpendapat bahwa "*Public Administration is such a diverse field that each discussion of a proposed paradigm never seems to cover all that is going on in the but part of different paradigms from different fields of study.*"

Penulis sendiri berpendapat bahwa kontroversi tentang apakah Ilmu Administrasi Negara mempunyai paradigma yang berdiri sendiri tidak seharusnya membayangi (*over-shadowing*) relevansi *valuative*, *ethical*, dan *factual discourse* di dalam Ilmu Administrasi Negara. Mungkin saja Ilmu Administrasi Negara tidak perlu meniru biologi, kimia, fisika atau *natuurwissenschaften* yang lain, tetapi *valuative subject matter* tadi haruslah secara esplisit menjadi bagian dari analisis Ilmu Administrasi Negara.

Persoalan yang lain adalah bagaimana kita mengintegrasikan values tadi dalam Ilmu Administrasi Negara. Hal ini merupakan persoalan tersendiri, karena nilai atau *value* sebagai makna kognitif dan emotif, suatu kualitas alam pikir yang lahir melalui *self-conscious interactions* antara diri pribadi seseorang, dengan orang lain, sedikit banyak juga dipengaruhi oleh universum sosio-kultural yang menjadi setting eksistensinya. Hal ini saya harap tidak menghambat upaya untuk menemukan nilai-nilai universal yang mempunyai prevalansi kontekstual.

Serangkaian nilai tertentu dapat mempunyai prevalansi pada suatu waktu dan tempat tertentu, dan nilai-nilai lain menggantikan pada waktunya. Bukanlah maksud makalah ini untuk membahas *valuative* dan *factual discourses* yang terjadi secara *exhaustive*. Deskripsi yang *sketchy* akan dikemukakan sebagai ilustrasi.

Perkembangan pemikiran yang patut diketengahkan dalam hal ini adalah pemikiran Administrasi Negara Baru. Administrasi Negara Baru mengasumsikan adanya sejumlah nilai yang harus diaktualisasikan yang mempunyai implikasi struktural maupun manajerial. Bagaimana keterkaitan antara nilai, wahana pencapaian struktural maupun manajerial digambarkan dalam tabel di bawah ini.

The policy question yang mungkin timbul adalah, *given* nilai-nilai yang ingin dicapai, dengan memperhitungkan berbagai potensi dan kendala yang ada, *calculated choice* yang bagaimana yang harus dilakukan di dalam strategi, struktur, manajemen dan sebagainya.

Orientasi Ilmu Administrasi Negara sebagai *policy science* sebagaimana dikemukakan oleh Administrasi Negara Baru yang menempatkan keadilan sosial (*social equity*) sebagai nilai sentral yang harus diwujudkan, tentulah bukan satu-satunya manifestasi dari pergeseran sosok dari *state of the art* Ilmu Administrasi negara. Cendekiawan lain, Michael M. Cernea (1986), melihat nilai "keberlanjutan" (*sustainability*) sebagai sesuatu nilai yang harus diwujudkan di dalam konteks angka mortalitas program yang amat tinggi. Persoalan yang ingin dijawab adalah, determinan kelembagaan apa yang menentukan kualitas keberlanjutan tadi. Dia sampai pada kesimpulan bahwa (i) *institutional build-up*; (ii) partisipasi kelompok sasaran; (iii) perbaikan teknologi; (iv) kompatibilitas sosio-kultural; (v) lingkungan kebijaksanaan yang kondusif; dan (vi) *recurrent-cost-financing*, merupakan variabel-variabel yang harus diperhitungkan dalam *calculated choice* untuk mewujudkan kualitas keberlanjutan tadi.

Sejumlah pakar lain menunjukkan kepedulian mereka aktualisasi nilai-nilai kemanusiaan, dan mencoba menjawab bagaimana Ilmu Administrasi Negara dapat memberikan kontribusinya dalam mengaktualisasikan nilai-nilai tadi (Korten, 1984; 1986; Korten & Alfonso, 1981).

Dengan mengambil posisi sebagai *policy science*, yang mengintegrasikan *valuative-ethical discourse* dan *factual discourse*, Ilmu Administrasi Negara dapat meningkatkan relevansinya di dalam konteks sosialnya, suatu kualitas yang sebenarnya mulai menjadi fokus perhatian dalam Minnowbrook Conference, Syracuse University (La Porte, 1971; Friedland, 1971). Melalui peningkatan relevansi tadi, diharapkan Ilmu Administrasi Negara dapat membebaskan diri dari posisi marginalnya. Namun posisi ini juga membebani para cendekiawan Ilmu Administrasi Negara dengan tanggung jawab yang berat, tanggung jawab untuk selalu mendemonstrasikan, menegaskan, dan memperkuat hakekat *proactive* pemikiran dan tindakan manusia di dalam konteks realitas sosial yang bersifat antar-subyektif (Bellone & Singer, 1980). Melalui pemikiran dan tindakan yang *proactive* tadi, Ilmu Administrasi Negara akan dapat memperluas ruang-gerak dan peluang untuk meng-ekspresikan *human calculated choice*. Dalam konteks ini *public administrationist* akan menjadi

pembentuk utama realitas *intersubjective* yang *socially constructed*. Ilmu Administrasi Negara akan lebih memainkan peranan yang kritis untuk meningkatkan peluang bagi *human choice*. Dengan demikian Ilmu Administrasi Negara akan membuka cakrawala baru bagi perkembangannya.*****

Daftar Pustaka

- Almond, Gabriel, (1960). 'Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics.' Dalam Gabriel A. Almond dan James S. Coleman, (ed). *The Politics of the Developing Areas*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- August, Stephen K., (1968). 'Objectives of Theory of Public Administration.' Dalam *Theory and Practice of Public Administration, Monograph*, 8 Oktober 1968, Philadelphia, PA: American Academy of Political and Social Sciences.
- Barber, Bernard, (1952). *Science and Social Order*. New York: Free Press.
- Bellone, Carl J. ed. (1980). *Organization Theory and the New Public Administration*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Bellone, Carl J. dan Ethan A. Singer, (1980). 'Postscript: Toward Human Alternative.' Dalam Carl J. Bellone (ed). *Organization Theory and the New Public Administration*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Bintoro Tjokroamidjojo, (1987). 'Studi Pembangunan Administrasi Negara dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan dan Penerapan.' *mimeo*.
- Denhardt, Robert B., (1988). *Theory of Public Organization*. Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dye, Thomas R., (1976). *Policy Analysis*. Alabama: University of Alabama Press.
- Dye, Thomas R., (1981). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ Prentice Hall.
- Fayol, Henri, (1939). *General and Industrial Management*. New York: Harper & Row.
- Follet, Mary Parker, (1924). *Creative Experience*. New York: P. Smith Company.

- Frederickson, George H., (1976). 'The Lineage of New Public Administration.' *Administration and Society*, Vol. 8 No. 2, August.
- Friendland, Edward, (1971). 'The Pursuit of Relevance.' Dalam Frank Martini (ed). *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, New York: Chandler Publishing Company.
- Gaus, John M., (1947). *Reflection on Public Administration*. Alabama: Alabama University Press.
- Goodnow, Frank J., (1900). *Politics and Administration*. New York: McMillan.
- Gullick, Luther dan Urwick, Lyndall F (eds), (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Relations Administration.
- Henry, Nicholas, (1992). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Jean-Bonin, Charles, (1812). *Principles d'Administration Publique*.
- Korten, David C dan Rudi Klaus, (1984). *People Centered Development*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Korten, David C., (1987). *Community Management: Asian Experience and Perspectives*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Kuhn, Thomas K., (1987). *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago, III: University of Chicago Press.
- La Porte, Todd, (1971). 'The Recovery of Relevance in the Study Public Administration.' Dalam Frank Marini (ed). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. New York: Chandler Publishing Company.
- MacRae Jr, Duncan, (1976). *Te Social Function of Social Science*. Binghamton, NJ: Vail Ballou Press, Inc.
- Marini, Frank, (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. New York: Chandler Publishing Company.
- Marx, Karl, (1971). 'Critique de lap Philosophique de l'etat de Hegel.' *Oevres Philosophique*, diterjemahkan oleh Molitor, Paris, Vol. 4.
- Meltsner, Arnold J., (1976). *Policy Analysis in the Bureaucracy*. Berkeley, California: University of California Press.

- Money James D dan Alan C. Reiley, (1939). *The Principles of Organization*. New York: Harper & Row.
- Mosher, Frederick C., (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mouzelis, Nicos P., (1971). *Arganization and Bureaucracy*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Nakamura, Robert dan Frank Smallwood, (1980). *The Politics of Policy Implementation*, New York: St Martini Prass.
- Palembo, Dennis J dan Marvin A. Harder, (1981). *Implementing Public Policy*. Toronto: Lexington Books.
- Sharma, C.L., (1946). 'Administration as a Field of Study.' *International Review of Administrative Science*, Vol. 32 No.4.
- Simon Herbert D., (1946). 'The Proverbs of Administration.' *Public Administration Review*. Vol. 32 No.4.
- Simon Herbert D., (1957). *Administrative Behavior: A Study of Decesion Making Processes in Administrative Organization*. New York: McMillan.
- Uveges, (1992). *The Dimension of Public Administration: Introductory Reading*.
- Waldo, Wright, (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.
- Weidner, Edward N. (1962). 'Development Administration: A New Focus for Research.' Dalam Ferrel Heady dan Sybill L. Stokes (eds) *Paper in Comparative Public Administration*. East Lansing, Michigan: Institute of Public Administration.
- White, Leonard D., (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: McMillan.
- Willoughby, W.F. (1927). *Principles of Public Administration*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press.
- Wilson, Woodrow, (1987). 'The Study of Public Administration.' *Political Science Quarterly*. Vol. II No. 2.
- Weber, Max, (1924). *The Teory of Social and Economic Organization*, diterjemahkan oleh Parsons dan Henderson.