

**INDIGENEOUS PUBLIC ADMINISTRATION: MELIHAT ADMINISTRASI PUBLIK DARI PERSPEKTIF KEARIFAN LOKAL (LOCAL WISDOM)***Indigenous Public Administration: Viewing Public Administration from the Perspective of Local Wisdom*¹Boni Saputra, ²Suripto, ³Yulvia Chrisdiana¹ Prodi Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Padang² Departemen Manajemen dan Kebijakan Publik Universitas Gadjah Mada³ Magister Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Padang¹bonisaputra23@gmail.com, ²ripto@ugm.ac.id, ³chrisdiana2009@gmail.com**INFORMASI ARTIKEL****ABSTRAK***Article history:*

Dikirim Tgl. : 29 Juli 2018

Revisi Pertama Tgl. : 27 Agustus 2018

Diterima Tgl. : 26 November 2018

Kata Kunci :Administrasi Publik, Kearifan Lokal, *Indigenous***Keywords :***Public Administration, Local Wisdom, Indigenous*

Transformasi global senantiasa menuntut adanya sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) dan salah satu fungsi yang harus dijalankan adalah sistem administrasi publik. Dampak dari arus globalisasi yang sedemikian kuat, sudah seharusnya diantisipasi sebaik mungkin. Dimana administrasi publik dengan nilai-nilai modernitas model barat (*western*) yang berkembang saat ini, terkadang membuat kita silau akan kemajuan sehingga melupakan identitas nilai-nilai kearifan lokal yang kita miliki. Padahal administrasi publik yang beridentitas sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal tak akan kalah hebatnya jika dibanding dengan administrasi publik model barat. Paper ini secara kritis mendiskusikan tentang konsep administrasi publik yang berbasis kearifan lokal yang lebih bersifat *indigenous* dan mencoba mengkritik administrasi publik model barat yang selama ini digadag-gadangkan dalam praktik dan dipandang sebagai core studi dari administrasi publik kontemporer diberbagai negara termasuk di Indonesia. Sebuah pengkajian ulang dan pendeskonstruksian ide, konsep dan teori terhadap *Government and Governance*. Penelitian ini merupakan kajian yang menggunakan pendekatan kualitatif yang berjenis deskriptif kualitatif. Penelitian dirancang dengan pendekatan studi kasus. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode studi kepustakaan atau penelitian data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui tinjauan teoritis melalui kajian literatur dengan menggali fakta empiris untuk mendapatkan data yang komprehensif. *Thesis* utamanya dalam penelitian ini adalah bahwa tidak selamanya praktik administrasi model barat mampu menyelesaikan masalah administrasi publik dan berhasil dilaksanakan diberbagai daerah dalam merespon budaya lokal.

Abstract

Global transformation is always demands a good governance system and one of the functions that must be run is public administration's system. The impact of powerful globalization stream, should be anticipated as well as possible. Public Administration with the values of western modernity that developed today, sometimes make us glare about the progress and forget the values's identity of local wisdom that we have. Whereas, Public Administration that appropriate with the local wisdom will be no less great than western Public Administration's model. This paper critically discusses the concept of public administration based on local wisdom (Indigenous) and tried to criticize the western of public administration's models which has been predicated in practice and viewed as the core study of contemporary public administration in various country, including Indonesia. A review and reconstruction of ideas, concepts and theories on Government and Governance. This study is a uses a qualitative descriptive approach and was designed with a case study approach. Methods data collection used are library study or secondary data research. Collection data is done through a theoretical review and literature review by exploring empirical facts to obtain comprehensive data. The main issues is that it is not always the western model administrative practice was able to solve the problem of public administration and was successfully implemented in various regions in responding the local culture.

A. PENDAHULUAN

Sebagai negara kepulauan yang terdiri dari berbagai macam suku bangsa dan bahasa, Indonesia merupakan negara yang sangat kaya dari segi budaya. Setiap suku yang ada umumnya memiliki hukum adat yang mengatur berbagai aspek

kehidupan, mulai dari masalah hubungan sosial kemasyarakatan, ritual ibadah, kepercayaan, mitos-mitos hingga sangsi adat bagi pelanggar yang melakukannya. Kekayaan dan keragaman aset budaya ini juga telah memberikan kontribusi terhadap sistem administrasi publik dalam konteks

kearifan lokal (*local wisdom*), sehingga dari sini terbentuklah administrasi publik yang berkarakter dan memiliki keunikan tersendiri. Praktek-praktek administrasi publik yang berbasis kearifan lokal sesungguhnya telah berlangsung sejak dahulu pada masa-masa kerajaan dan masa sebelum penjajah masuk ke Indonesia serta berlangsung secara turun temurun bahkan masih ada yang tetap eksis hingga saat ini.

Ilmu administrasi publik merupakan suatu disiplin ilmu yang tidak pernah lepas dari perkembangan zaman untuk menuntutnya selalu berubah. Seiring dengan perkembangan ilmu administrasi, suatu daerah dituntut untuk melakukan perubahan kearah yang lebih baik sesuai dengan perkembangan zaman yang semakin maju. Administrasi publik modern yang selalu mengalami perkembangan yang dimulai dari paradigma *old public administration*, *new public management*, sampai pada *new public service* selalu dipandang sebagai core studi dari administrasi publik kontemporer. Namun semakin kita mengejar hal tersebut kita merasa semakin tertinggal dan merasa sulit untuk mengikutinya. Indonesia yang latar belakangnya memiliki sejarah kerajaan dengan sistem administrasi publik lokal (*indigenous*), ketika terlena dengan mengikuti kemajuan perkembangan model administrasi publik model barat dikhawatirkan akan melupakan identitas nilai-nilai kearifan lokal yang kita miliki dalam konteks administrasi. Padahal administrasi publik yang beridentitas sesuai dengan nilai-nilai kearifan lokal tak akan kalah hebatnya jika dibanding dengan administrasi publik model barat.

Administrasi publik modern yang berkembang saat ini, baik di tingkat teori maupun praktis, dibangun dengan berlandaskan pada ajaran dan cara berfikir birokrasi model barat. Ketika menilik praktik administrasi publik di Indonesia, Max Weber adalah salah satu rujukan untuk meletakkan dasar praktik administrasi publik dengan konsep birokrasinya. Dengan pandangan klasiknya (*Old Public Administration*), pemikiran Weber menjadi dasar munculnya pemikiran-pemikiran mengenai administrasi publik di Indonesia, bahkan di Dunia.

Akan tetapi konsep administrasi publik menurut Weber belum tentu dapat dipraktikkan secara utuh dan sesuai konteksnya untuk menyelesaikan persoalan administrasi publik diberbagai daerah, baik negara maju maupun

negara berkembang termasuk salah satunya di Indonesia. Dikarenakan Indonesia sendiri memiliki karakteristik yang cukup unik dan berbeda dengan negara lain baik secara segi sosial masyarakat, suku bangsa, adat istiadat, geografis, dan juga kemajemukan budaya yang ada. Lantas apakah ajaran tersebut mampu untuk menghadapi masalah pada tataran birokrasi lokal yang ada di Indonesia. Kegagalan tersebut dipicu oleh kegagalan konsep, teori dan praktek administrasi publik barat (*western*) dalam merespon budaya lokal/kearifan lokal yang merupakan bagian dari *indigenous*. Di negara-negara sedang berkembang banyak terjadi praktek administrasi publik model barat yang dianggap kurang relevan (*The College of Public Administration, University of the Philippines*, 1981, Dwivedi, 2001; Cheung, 2013 dalam Surtpto, dkk., 2017).

Berdasarkan argumentasi tersebut, kajian tentang administrasi publik yang berbasis pada kearifan lokal (*indigenous public administration*) di Indonesia menarik untuk dilakukan dengan alasan pertama, proses modernisasi administrasi publik di negara berkembang untuk bisa mengikuti (*catch up*) administrasi publik di negara maju gagal memberikan manfaat karena konsep dan praktek administrasi publik dari negara maju tidak *compatible* dengan konsep dan praktek administrasi publik di negara berkembang (kulture dan lainnya) (Dwivedi, 2001; Cheung, 2013 dalam Surtpto, dkk., 2017). Kedua, Indonesia sebagai negara dengan berbagai macam suku bangsa dan budaya membutuhkan pendekatan yang berbeda ketika ingin mengembangkan konsep administrasi publik barat.

Beranjak dari masalah tersebut di atas maka akhir-akhir ini banyak para peneliti yang tertarik untuk meneliti tentang topik publik administrasi yang bersumber dari budaya/kearifan lokal, atau yang lebih dikenal dengan istilah *Indigeneous Public Administration* (IPA). Topik IPA menjadi topik menarik dan mulai mendapat perhatian dari para peneliti seiring dengan munculnya kesadaran terhadap pentingnya pengembangan konsep teori dan praktek administrasi publik yang kontekstual, terutama di negara berkembang (Welch dan Wong, 1998 dalam Surtpto, dkk., 2017).

Sehingga berdasarkan latar belakang diatas dapat ditarik sebuah perumusan masalah yaitu tentang bagaimana penerapan sistem administrasi publik dalam perspektif *Indigeneous Public Administration*.

B. LANDASANTEORI

Lahirnya Konsep *Indigeneous Public Administration*

Topik *Indigeneous Public Administration* menjadi topik menarik dan mulai mendapat perhatian dari para peneliti seiring dengan munculnya kesadaran terhadap pentingnya pengembangan konsep teori dan praktek administrasi publik yang kontekstual, terutama di negara berkembang (*The College of Public Administration, University of the Philippines, 1981; Welch dan Wong, 1998*). Kondisi ini dipicu oleh kegagalan konsep, teori dan praktek administrasi publik barat (*western*) dalam merespon budaya lokal (*indigenous*) di negara-negara sedang berkembang sehingga praktek administrasi publik *western* dianggap kurang relevan (*The College of Public Administration, University of the Philippines, 1981, Dwivedi, 2001; Cheung, 2013*).

Usaha yang dilakukan oleh para ahli seperti Welch dan Wong (1998) dalam melihat administrasi publik yang berbasis pada *Indigeneous* atau kearifan lokal telah melahirkan sebuah konsep "*indigenization*". Konsep ini merupakan praktek-praktek yang diperjuangkan di negara-negara berkembang dan sekaligus digunakan sebagai paradigma alternatif dalam proses pengembangan administrasi publik, yang selama ini banyak didominasi pendekatan barat yang bertujuan untuk melanggengkan praktek-praktek *indigenous* meskipun ada usaha untuk menyesuaikan dengan praktek-praktek dari tempat atau negara lain.

Selama ini konsep dan praktek administrasi publik yang dikembangkan di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia, selalu mengacu kepada konsep dan praktek yang terjadi di negara-negara maju (Drechsler, 2013). Dengan kata lain, negara-negara berkembang lebih banyak melakukan "imitasi" dibanding menggali praktek-praktek asli (kearifan lokal) yang seharusnya bersifat turun temurun. Padahal konsep dan praktek tersebut (*western*) terbukti tidak sesuai dengan kondisi dan masalah yang dihadapi oleh bangsa tersebut (*The College of Public Administration, University of the Philippines, 1981*).

Dalam mengadopsi sistem administrasi publik model barat (*Western*) khususnya di Indonesia, tentu tidak bisa dilakukan secara utuh dan langsung diterapkan begitu saja, hal ini disebabkan karena Indonesia hampir disetiap daerah memiliki latar belakang budaya dan tradisi yang berbeda-beda

sehingga ini sangat berpengaruh terhadap keberhasilan dalam mempraktekannya. Di sisi lain Indonesia juga dikenal dalam sejarah negara dan budayanya, Indonesia merupakan negara yang dalam ilmu administrasi pemerintahan merupakan produk dari bentuk pemerintahan yang bercorak kerajaan, ini terjadi sebelum masa penjajahan kolonial belanda, sehingga secara tidak langsung sebenarnya disana juga sudah terjadi proses administasi publik yang berbasis kearifan lokal (*Indigeneous Public Administration*).

Di Indonesia, kegagalan praktek administrasi publik model barat juga bisa diamati ketika Program *Marshall Plan* gagal untuk membangun ekonomi. Fenomena keberhasilan yang dilakukan di 17 negara Eropa Barat dan Eropa Selatan, ternyata mengalami kegagalan di negara-negara berkembang. Praktek administrasi publik yang merupakan perangkat utama pembangunan yang diadopsi dari Barat gagal dilaksanakan. Hal ini disebabkan karena program *Marshall Plan* di Eropa diikuti dengan adanya etika protestan sebagai faktor utama pendorong tumbuhnya kapitalisme di Eropa (Sam, 2014). Sedangkan di Indonesia tidak memiliki *the need for achievement* (N'ach) seperti yang disampaikan Mc Clelland sebagai penyebab utama terbelakangnya rakyat dunia ketiga. Etika protestan di Eropa merupakan wujud (N'ach) budaya lokal atas dorongan untuk bekerja secara baik.

Sementara dinegara-negara lain kegagalan mengadopsi sistem administrasi publik model barat juga terjadi. Praktek yang diamati oleh Riggs (1979) bahwa teknologi pertanian yang ditransformasikan ke China oleh negara-negara barat gagal membangun petani secara tangguh. Karena itu, praktek pertanian yang dikenalkan kembali kepada nilai-nilai lokal yang dimiliki dan telah berkembang di dalam entitas lokal tersebut.

Fenomena gagalnya dalam mengadopsi praktek konsep pablik administrasi barat sebenarnya sudah nampak indikasinya ketika *Comparative Administration Group* (CAG) yang dilakukan oleh Riggs (1979) dan kawan-kawannya melakukan kajian di berbagai negara. Mereka menemukan bahwa para pejabat lokal membangun lembaga seperti yang dilakukan oleh Negara Barat (*Western countries*), akan tetapi ternyata lembaga tersebut tidak bekerja seperti yang terjadi di tempat asalnya.

"Local officials would construct institutions along Western lines, but those institutions would not operate

like their counterparts in the industrialized world. Experts blamed resistance to change, lack of motivation, absence of skilled personnel, excessive bureaucratic autonomy, and simple corruption. No one seemed to possess a coherent explanation for why western management methods should fail with such predictable regularity" (Mc Curdy tanpa tahun).

Dari kasus tersebut, maka bisa dikatakan bahwa berbagai konsep yang dibangun dalam administrasi publik tidak mengakar di dalam kultur masyarakat, bahkan merupakan benda asing yang mengganggu entitas masyarakat itu sendiri. Menurut Riggs (1979), ekologi menjadi penentu keberhasilan atau kegagalan praktek administrasi publik. Banyak contoh yang bisa diangkat apa yang terjadi di dalam birokrasi di Indonesia yang hidup dalam ekologi sosial yang berbeda dengan ekologi barat. Salah satunya adalah kasus penerapan meritokrasi di Papua. Nilai tentang meritokrasi yang mengedepankan kompetisi dan menghilangkan aspek nepotisme, seringkali bertentangan dengan nilai lokal yang menonjolkan solidaritas klan atau marga sebagai nilai positif. Membantu keluarga satu klan atau marga adalah kewajiban sosial yang mulia, akan tetapi praktek tersebut sangat bertentangan dengan praktek meritokrasi yang dikembangkan dalam birokrasi Barat. Contoh selanjutnya adalah yang terjadi di Yogyakarta dengan sistem pemerintahan keistimewaan yang berasakan sistem kerajaan. Di dalam struktur kekuasaan, sistem kerajaan dibangun atas dasar legitimasi karismatik dan legitimasi tradisional, kekuasaan berpusat pada raja, bukan pada peraturan. Ini menunjukkan anti-thesis model legal-rasional Weber yang menempatkan supremasi hukum di atas kekuasaan (Hoadley, 2006).

Indigenous Public Administration: Mulai dari Apa?

Tulisan-tulisan ilmiah biasanya dimulai dengan suatu *thesis statement*. Sebagai karya ilmiah, tulisan ini berangkat dari thesis yang rumusannya adalah bahwa *Indigenous Public Administration* (IPA) itu sungguh-sungguh ada dan keberadaannya memberikan kontribusi kepada negara dan masyarakat luas. *Indigenous Public Administration* bukanlah suatu khayalan, akan tetapi IPA itu ada dan ia hadir di dunia kita. *Indigenous Public Administration* atau sesuatu yang merepresentasikan IPA hadir dengan bermacam-

macam nama. Sebagai contoh IPA sebagai *indigenous government* (Ladner, 2006) dan sebagai *indigenous approaches to administration* dan *indigenization* (Henderson, 1995).

Selain di Philipina, Korea Selatan, dan China, konsep IPA dapat ditemukan di Indonesia. IPA di Indonesia mempunyai misi dan tujuan-tujuan khusus. Sebagai contoh IPA dibentuk untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan lokal. Kebutuhan masyarakat lokal Indonesia tidak hanya banyak tetapi juga beragam. Kebutuhan lokal dengan karakteristik yang demikian tidak selalu mampu dipenuhi oleh *Western Public Administration* (WPA) sendiri.

Indigeneous Public Administration pada prinsipnya adalah suatu konsep yang dikonstruksi untuk mengisi ruang kosong yang tidak ditempati oleh *Western Public Administration*. *Indigeneous Public Administration* yang mengisi ruang kosong ini sebagian dibentuk secara spontan. Sebagian yang lain diciptakan secara tidak spontan atau direncanakan. Tanpa menghiraukan bagaimana dia dibentuk, IPA hadir di tengah masalah-masalah lokal yang semakin rumit dan kompleks. Karena masalah lokal dalam kondisi yang demikian, solusi tunggal yang sifatnya global sebagaimana diperankan oleh WPA tidak selalu efektif.

Indigeneous Public Administration dibentuk untuk sementara waktu atau dalam kondisi mendesak. Ketika orang berkeinginan untuk menikah namun dia tidak mempunyai uang yang cukup atau karena sebab lain tidak bisa menikah, *Indigeneous Public Administration* dalam bentuk lembaga nikah siri hadir. Ketika orang mengharapkan keamanan dan keamanan yang disediakan oleh lembaga kepolisian tidak dapat diandalkan, *Indigeneous Public Administration* menginisiasi keamanan yang bersifat lokal, yaitu Pam swakarsa dan keamanan swadaya masyarakat (ronda kampung, satpam keamanan). Administrasi lokal mempunyai rasionalitas dan logika sendiri. Salah satu rasionalitasnya adalah dia diciptakan untuk memenuhi kebutuhan dengan respon dan tindakan sederhana dan cepat. Karena peran *Indigeneous Public Administration* tidak selalu bertentangan dengan peran *Western Public Administration*, IPA berperan sebagai pelengkap WPA. Contoh tindakan sederhana dan cepat adalah lembaga pendidikan yang diinisiasi oleh masyarakat yang menyediakan bimbingan tes dan lembaga kesehatan yang memungkinkan seorang

perawat tidak hanya berperan sebagai perawat tetapi juga penyembuh. Peran penyembuh dari perawat di sini adalah peran yang dipraktikkan perawat untuk mendiagnosis penyakit dan memberikan suntikan dan obat kepada pasien (Sciortino, 1995).

Indigeneous Public Administration hadir pada tiga kurun waktu yang berbeda: IPA sebelum masa kolonial, IPA pada masa kolonial, dan IPA sesudah masa kolonial. Tulisan-tulisan tentang IPA sebelum dan pada masa kolonial sudah banyak dibuat dan dipublikasikan. Tulisan Samodra Wibawa (2001) adalah contohnya. Dalam bukunya yang berjudul "Negara-Negara di Nusantara: Dari Negara Kota hingga Negara Bangsa", Wibawa (2001) menjelaskan *Indigeneous Public Administration* prakolonial sebagai administrasi kerajaan-kerajaan nusantara berdaulat.

Kontribusi Wibawa (2001) yang sangat penting adalah dia dapat membuktikan adanya praktek administrasi *indigeneous*. Praktek dalam bentuk proses administrasi *indigeneous* dia temukan di masa kerajaan Singhasari ketika dipimpin oleh Kertanegara. Pada masa raja ini kerajaan Singhasari memungut upeti (pajak). Untuk menjalankan tugas memungut pajak, raja mengangkat kepala wilayah di daerah-daerah administrasi yang sudah ditentukan.

Basis legitimasi administrasi warisan para raja yang merepresentasikan *Indigenous Public Administration* adalah legitimasi karismatik dan legitimasi tradisional. Di dalam struktur kekuasaan yang dibangun atas dasar legitimasi karismatik dan legitimasi tradisional, kekuasaan berpusat pada raja, bukan pada peraturan. Ini menunjukkan anti-thesis model legal-rasional Weber yang menempatkan supremasi hukum di atas kekuasaan personal yang disandang para raja dan pemimpin-pemimpin tradisional lainnya (Hoadley, 2006).

Tulisan-tulisan lainnya menyoroti *Indigeneous Public Administration* sebagai konsep dan praktek yang ragamnya tidak tunggal. Ada *Indigeneous Public Administration* versi Indonesia, ada pula versi-versi China, Korea, dan Philipina. Konsep *Indigeneous Public Administration* versi Indonesia di dalam sebuah buku yang berjudul "Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia: Antara Kultur Lokal dan Struktur Barat" yang dikarang oleh Mason C. Hoadley (2006). Konsep *Indigeneous Public Administration* ersi China ditulis oleh Anthony B.L. Cheung (2013), Keith M. Henderson (1995), dan

Dexiang Cao (1990). Konsep *Indigeneous Public Administration* versi Korea ditulis oleh Pan Suk Kim (2012) dan Jos C. N. Raadschelders (2009). Konsep *Indigeneous Public Administration* Versi Philipina ditulis oleh Weena Gera (2012), Oliva Z. Domingo (2004), Alex B. Brillantes dan Maricel T. Fernandes (2008), dan Raul P. De Guzman (1986).

Tulisan ini mendefinisikan *Indigeneous Public Administration* sebagai *Public Administration* yang kontekstual. Kalimat seperti ini menegaskan bahwa *Indigeneous Public Administration* bukanlah *Public Administration* yang berlaku global. Tulisan ini sangat memperhatikan dimensi ideografis dan dimensi ekologis dari *Indigeneous Public Administration*. Dimensi-dimensi ideografis dan dimensi ekologis dimaksud di sini adalah bahwa *Indigeneous Public Administration* mengakar kepada nilai-nilai lokal yang sudah lama dikenal oleh dunia seperti misalnya nilai-nilai Confucian/Budha (Cheung, 2013), Islam, komunis, dan Jawa.

Western Public Administration (WPA): Cara Berpikir dan Rasionalitasnya

Cara mudah untuk memahami *Indigeneous Public Administration* adalah dengan menggunakan konsep *Western Public Administration* sebagai pembandingnya. *Western Public Administration* sebagai cabang ilmu *Public Administration* sering disamakan dengan *Public Administration* konvensional (Keban, et al). *Public Administration* konvensional digagas oleh tokoh-tokoh penting. Salah satu pemikir *Public Administration* yang ditokohkan adalah Woodrow Wilson. Dalam tulisannya yang berjudul "The Study of Administration" (1887), Wilson menyampaikan bahwa administrasi merupakan *the most obvious part of government; it is government in action; it is the executive, the operative, the most visible side of government*. Menurut dia, unsur-unsur yang melekat dan menyatu dengan dunia tindakan adalah organisasi dan manajemen. Cara bekerja organisasi dan manajemen, menurutnya, sangat mementingkan nilai efisiensi dan keekonomian (produktivitas). Agar benar-benar profesional, menurut Wilson, Administrasi harus bebas dari Politik.

Tokoh pemikir *Western Public Administration* setelah Wilson adalah Frank J. Goodnow. Dalam karyanya yang berjudul "Politics and Administration" (1900), Goodnow mendefinisikan *Western Public Administration* dengan cara membedakan *Western Public Administration* dengan politik. Politik,

menurutnya, adalah “*the expression of the will of the state*” sementara administrasi adalah “*the execution of that will*”.

Public Administration yang diadopsi oleh pemerintah Indonesia sekarang pada prinsipnya sama dengan *Western Public Administration* yang digagas oleh Wilson dan Goodnow. Dia berkarakter general, dalam pengertian berlaku umum, dilaksanakan dimana saja dan kapan saja secara seragam. Karakter *Public Administration* Indonesia berikutnya adalah secara historis dia pertama kali diciptakan untuk memenuhi kebutuhan negara kolonial. Karena maksud penciptaannya demikian, tidak mengherankan jika dia lebih responsif terhadap kebutuhan pemerintah Belanda daripada kebutuhan masyarakat pribumi.

Western Public Administration Belanda yang berlaku di Indonesia berangkat dari tradisi pemikiran Anglo-American dan falsafah Yunani-Romawi kuno. Dalam tradisi dan falsafah ini pendekatan militeristik sangat ditonjolkan. Prinsip-prinsip kerja *unity of command* yang merupakan turunan langsung dari konsep militeristik dipegang kuat.

Karya-karya Machiavelli banyak diinspirasi oleh tradisi pemikiran yang berbasis kepada prinsip-prinsip kerja *unity of command*. Dalam tulisannya yang diberi judul “*The Discourses*”, Machiavelli (1513) mendesak pemerintah, yang sekarang dikenal sebagai pemerintah Italia, memberlakukan prinsip “*unity of command*”. Dia berkata: “*it is better to confide any expedition to a single man of ordinary ability, rather than to two, even though the men of the highest merit, and both having equal ability*”.

Cara berpikir Machievelli diikuti oleh Alexander Hamilton, sekretaris keuangan negara di masa pemerintahan Presiden George Washington, Amerika Serikat, yang bertugas dari tahun 1789 sampai 1795. Tulisan-tulisan Hamilton menonjolkan sentralisasi kekuasaan di dalam penyelenggaraan administrasi. Hamilton mengatakan bahwa sentralisasi kekuasaan yang tinggi di dalam sistem pemerintahan negara dibenarkan. Menurut dia, birokrasi yang sentralistik sangat diperlukan. Sentralisme, menurutnya bermanfaat untuk melindungi *human liberty*.

Setelah Wilson dan Goodnow, tokoh yang sepemikiran dengan *Western Public Administration* adalah Frederick W. Taylor. Dalam karyanya diberi judul “*Scientific Management*” (1912), Taylor

mendefinisikan *Western Public Administration* sebagai manajemen. *Western Public Administration*, menurut dia, identik dengan “*metode kerja terbaik*”. Metode kerja terbaik dapat diperoleh melalui proses seleksi pegawai secara ilmiah. Metode lain yang ditempuh untuk memperoleh cara terbaik adalah pendidikan dan pengembangan ilmiah para pekerja; kerja sama yang erat dan ramah antara manager dan pekerja; dan pembagian unit kerja yang logis serta pembagian peran dan tanggung jawab antara pegawai dan atasan mereka.

Pandangan *Western Public Administration* sebagai manajemen yang digagas oleh Frederick W. Taylor dikembangkan lebih lanjut oleh Henry Fayol. Menurut Fayol, manajemen terdiri dari 14 prinsip (Shafritz & Ott, 1992: 56). Prinsip-prinsip dimaksud adalah:

- 1) *Division of work* (pembagian kerja);
- 2) *Authority* (hak untuk memberi perintah);
- 3) *Discipline* (aturan-aturan yang dipatuhi);
- 4) *Unity of command* (kesatuan perintah);
- 5) *Unity of direction* (kesatuan arah/pimpinan);
- 6) *Subordination of individual interests to the general interest* (kepentingan organisasi lebih diutamakan dari kepentingan pribadi);
- 7) *Remuneration* (adanya sistem kompensasi yang adil);
- 8) *Centralization* (sistim sentralisasi);
- 9) *Scalar chain* (garis kewenangan);
- 10) *Order* (penempatan pada posisi dan waktu yang tepat);
- 11) *Equity* (perlakuan yang ramah dan adil terhadap bawahan);
- 12) *Stability of tenure of personnel* (kestabilan dari para staff);
- 13) *Initiative* (bawahan diberi kebebasan berinisiatif);
- 14) *Esprit de corps* (dorongan semangat kerja tim).

Tokoh *Western Public Administration* yang juga menyamakan *Western Public Administration* sebagai manajemen adalah Leonard D. White. Dalam tulisannya yang berjudul “*Introduction to the Study of Public Administration*” (1926), White menyampaikan bahwa administrasi publik adalah *the management of man and materials in the accomplishment of the purposes of the state*. Selanjutnya dia menyatakan bahwa manajemen adalah proses tunggal yang secara

seragam dapat diterapkan dimana saja baik di pemerintahan kota, pemerintahan kabupaten, pemerintahan negara bagian, dan pemerintahan federal.

Dalam perkembangan berikutnya muncul gerakan baru yang melihat *Western Public Administration* sebagai organisasi, bukan sebagai manajemen. Tokoh-tokoh utama dari gerakan ini adalah Max Weber dan Luther Gulick. Dalam karyanya yang berjudul "*Bureaucracy*", Weber memperkenalkan birokrasi sebagai "*ideal type*" dari organisasi modern. Tipe ideal dari organisasi modern yang disebut birokrasi ini memiliki ciri-ciri yang dimiliki *Western Public Administration*. Ciri-ciri yang disebut Weber adalah bahwa organisasi memiliki hirarki otoritas yang meliputi hubungan atasan-bawahan dan rantai komando. Selanjutnya di dalam organisasi ada pembagian tugas pekerjaan yang jelas berdasarkan kompetensi dan spesialisasi fungsional. Di dalam organisasi ada sistem aturan, regulasi dan prosedur. Di dalam organisasi ada suatu aturan hukum yang tidak mengenal hubungan pribadi (*impersonal nature*). Di dalam organisasi ada sistem prosedur kerja yang menggunakan standarisasi metode. Di dalam organisasi ada seleksi dan promosi pegawai berdasarkan kompetensi manajerial dan teknis. Di dalam organisasi ada otoritas dan kekuasaan. Menurut pandangan Weber, otoritas dan kekuasaan di organisasi hanya berlaku di kantor atau tempat kerja, dimana posisi dan jabatan bukan milik individu yang bersangkutan tetapi institusi yang mempekerjakannya.

Dalam karyanya yang berjudul "*Notes on the Theory of Organization*" (1937), Luther Gulick menyampaikan bahwa organisasi memerlukan "*division of work*" untuk unit-unit kerja. Selain memerlukan "*division of work*", organisasi membutuhkan koordinasi antar unit kerja dan rentang kendali (*the span of control*). Pola hubungan yang berlangsung di dalam struktur organisasi, menurutnya bisa bersifat *top-down* dan bisa juga yang *bottom up*. Jika pola hubungan yang demikian hadir secara bersamaan, orang-orang yang ada di dalam organisasi harus memastikan bahwa kedua pola hubungan itu harus berkaitan secara fungsional. Kaitan fungsional seperti ini bisa direalisasikan kalau ada pengorganisasian. Pengorganisasian (*organizing*) adalah salah satu unsur vital organisasi selain *planning, staffing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*.

Makna dari istilah "*Western*" dalam *Western Public Administration* tidak hanya mengacu kepada negara-Amerika Serikat tempat ilmu *Public Administration* lahir dan dibesarkan. *Western* bisa pula merepresentasikan negara-negara Eropa seperti Perancis, Jerman, Belanda, Inggris, Portugis, dan Spanyol. Filsafat yang menaungi *Western Public Administration* di kedua benua itu adalah filsafat Yunani kuno dan filsafat administrasi Romawi kuno. *Western Public Administration* Romawi kuno ditandai oleh sentralisasi kekuasaan yang kuat, otoriter, orientasi pada kendali dan komando, universalisasi cara berpikir dan praktek Romawi, instrumental rasional, efektifitas kontrol politik dan ekonomi, keahlian dan efisiensi, responsivitas dan akuntabilitas, serta keahlian dan kendali politik.

Secara spesifik *Western Public Administration* yang berkembang di Amerika Serikat Sentris mempunyai lima karakter. Karakter pertama, *Public Administration* di Amerika Serikat mengedepankan nilai-nilai individualistik. Karakter kedua, pengambilan keputusan dan perencanaan pemerintah bersifat *bottom-up*. Karakter ketiga, administrasi fokus kepada efisiensi, mekanisme pasar, dan demokrasi. Karakter keempat, administrasi berperspektif jangka pendek. Karakter kelima, administrasi patuh kepada tradisi pemisahan kekuasaan.

Kelima karakter tadi menjiwai aktivitas-aktivitas administrasi di Amerika Serikat. Contoh aktivitas yang dijiwai oleh karakter bangsa Amerika Serikat adalah aktivitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan, aktivitas proses-proses dan kelembagaan-kelembagaan dan aktivitas pelayanan kepada masyarakat.

C. METODE

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan tipe deskriptif kualitatif. Deskriptif karena penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami fenomena yang terjadi, yang pada akhirnya memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode studi kepustakaan atau penelitian data sekunder. Studi kepustakaan digunakan untuk mengumpulkan data-data yang bersumber dari hasil kajian literatur-literatur dan jurnal-jurnal akademik yang di dalamnya memuat tentang teori dan analisis mengenai administrasi

publik yang berbasis kearifan lokal. Kajian ini bertujuan untuk menggali berbagai konsep dan praktik mengenai administrasi publik yang berbasis kearifan lokal di beberapa daerah.

C. PEMBAHASAN

1) Pendekatan Konsep Indigenous Public Administration

Representasi *indigenous* adalah *indigenization*, tradisional namun tidak selalu identik dengan yang sederhana, ini bisa mengacu kepada yang kompleks, *Indigeneity*, *confucian*, *tribal*, dan *asianization*. Istilah ini melekat dengan istilah-istilah populer seperti misalnya *administration*, *government*, *self-government*, dan *governance*. *Indigenization* berarti upaya untuk apa yang dipengaruhi secara eksternal untuk supaya sesuai dengan kultur lokal (*an attempt to transform what is externally influenced to fit the local culture*). Lebih jauh Basheka (2015) mengatakan bahwa *Indigenization* juga dapat berarti upaya untuk mentransformasi *administration*, *government*, dan *governance* yang selaras dengan kultur setempat. Dia selaras (cocok) dengan *territory* masyarakat dan lingkup kajian ini luas misalnya hadir pada proses pengambilan keputusan/kebijakan, perencanaan, pembangunan, pelayanan, organisasi, kepemimpinan, dan lain sebagainya.

Indigenous administrasi publik belum dijadikan objek utama studi-studi administrasi publik di dunia pada umumnya dan di Indonesia pada khususnya. Lingkup dan fokus utama studi-studi administrasi publik pada umumnya *concern* dengan riset yang menysasar domain eksekusi, dunia pelaksanaan kebijakan pemerintah. Topik-topik riset lainnya menyangkut studi pengambilan keputusan, pelaksanaan kekuasaan, kepemimpinan sektor publik, pelayanan masyarakat. Studi lainnya adalah studi yang lingkungannya melingkupi aktor-aktor perumus dan pelaksana kebijakan. Dalam perkembangan berikutnya studinya menyangkut studi manajemen publik dan studi kebijakan publik. Dalam hal ini studi lebih diorientasikan pada kajian pemikiran Barat yang alurnya berangkat dari konsep pemikiran *government* ke *governance*.

Henderson (2004) mencoba untuk mendefinisikan *indigenous* sebagai "*Indigenization is thought of as native patterns which are neither imposed nor copied from the West*". yakni *indigenous* dianggap sebagai suatu pola asli atau murni yang sudah ada sebelumnya serta tidak terkontaminasi atau disalin

dari budaya Barat (bekas dari kekuasaan kolonial). Tulisan lain mengenai *Indigenous* administrasi publik dibuat oleh Ortiz (2002). Tulisan ini diberi judul *Tribal Governance and Public Administration*. Isi pokok tulisan adalah mengkaji *governance* berbasis kesukuan dan hubungannya dengan pemerintah Amerika Serikat. Studi ini melibatkan kajian hukum dan perjanjian kerja sama antara pemerintah pusat dan para kepala suku di Amerika Serikat. Berdasarkan pendekatan studi ini ditemukan bahwa administrasi yang berbeda dibutuhkan untuk mengakomodasi kepentingan suku-suku di Amerika yang berbeda-beda.

Akhir-akhir ini banyak studi administrasi publik mencoba untuk melakukan "*Reinventing*" yakni mencoba untuk menemukan kembali sebuah konsep administrasi yang bersumber pada *Indigenous*. Banyak dilakukannya studi komparatif administrasi publik guna untuk menemukan sebuah konsep atau teori baru tentang *Indigenous* yang melihat administrasi publik berdasarkan pemahaman atau mencoba melihat administrasi publik dari sudut pandang variabel budaya, adat dan agama. Disini para peneliti mencoba untuk merekonstruksi kembali serta berusaha untuk menjelaskan bagaimana peran dari konsep ini dalam sebuah sistem administrasi publik. Penelitian-penelitian tersebut mencoba untuk melakukan pendekatan administrasi publik berdasarkan pendekatan adat. Pentingnya menciptakan kembali administrasi publik berdasarkan model keunggulan adat.

Studi mengenai *indigenous* tersebut didasari pada negara-negara bekas jajahan komunis yang hampir disetiap daerah mulai meninggalkan jejak (*indigenous*) dengan merubah suatu sistem administrasi yang lebih menekankan pada model barat dengan pendekatan pasar dan perubahan pada kebijakan kearah privatisasi. Daerah-daerah ini cenderung mengabaikan dan kehilangan apa yang sebenarnya mereka sudah miliki pada masa dahulu sebelum penjajahan kolonial itu datang dan merampas segalanya termasuk merubah sistem administrasi publik yang sudah ada sebelumnya.

Selama lima puluh tahun terakhir terlihat adanya protes dari masyarakat adat (masyarakat lokal asli) yang muncul di beberapa negara seperti Kanada, Amerika Serikat, Meksiko, Panama, Columbia, Ekuador, Bolivia dan banyak daerah lain di Amerika Utara dan Selatan yang menuntut pemerintah untuk mengembalikan kebijakan

Indigenous (Raymond, 2015). Tujuan dari tuntutan ini adalah untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak masyarakat lokal (*historis*). Salah satu tuntutan tersebut adalah untuk membuat lembaga-lembaga politik lokal (otonomi *indigenous*) yang bertujuan untuk menyusun kehidupan berpolitik, sosial dan ekonomi dalam masyarakat tersebut. Permintaan untuk menjadi lembaga otonom ini semata-mata bertujuan untuk memberdayakan masyarakat lokal dalam membangun ekonomi dan sosial di masyarakat tersebut. Tuntutan ini dilatar belakangi karena secara global terbukti bahwa sepertiga dari populasi yang ada menunjukkan bahwa masyarakat ini tergolong sebagai masyarakat termiskin dan tertinggal dari masyarakat miskin yang ada secara global. Hal ini disebabkan karena masyarakat lokal ini tergolong dalam kelompok marjinal dan secara politik mereka tidak terlalu diperhitungkan (terkucilkan).

Dengan adanya tuntutan seperti yang telah dijelaskan di atas diharapkan masyarakat lokal tersebut mampu untuk mandiri dan untuk lebih sejahtera sesuai dengan kebutuhan yang dilakukan dengan cara mereka sendiri (otonomi *indigenous*). Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa otonomi *indigenous* mampu dan berdampak secara positif terhadap peningkatan kehidupan dan kesejahteraan masyarakat lokal. Otonomi *indigenous* ini akan lebih efektif apabila otonomi *indigenous* ini diakui oleh negara dan ada interaksi antar keduanya. Pendekatan administrasi publik yang mengacu pada *indigenous* merupakan salah satu solusi yang ditawarkan dan merupakan alternatif dalam menghadapi sistem administrasi negara pada saat ini. Model administrasi publik yang berbasis pada *indigenous* bukanlah pendekatan yang *one-best-way* yang rapi dan teratur ke *governance*. Akan tetapi kehadirannya mencoba untuk mengeksplorasi dan mengembangkan administrasi negara berdasarkan konteks yang berbasis pada nilai-nilai budaya, adat istiadat dan agama. Dia lahir berangkat dari suatu pikiran adanya *multiple solutions to problems of public administration*. Administrasi yang solutif adalah administrasi yang melibatkan (mempertimbangkan) tradisi-tradisi lokal. Tradisi-tradisi tersebut menyumbang (membentuk) administrasi. Sebagai contoh, tradisi-tradisi lokal berguna sebagai elemen pembentuk sistem administrasi. Lebih dari itu, mereka menentukan peran-peran administrator. Tradisi *Confucian* menentukan peran-peran administrator di China, Korea, dan Jepang.

Perspektif yang dipakai untuk menjelaskan administrasi di sini berbeda dengan perspektif-perspektif sebelumnya. Perspektif-perspektif sebelumnya sangat normatif dalam melihat fenomena administrasi. Perspektif yang dipakai dalam tulisan ini memperhatikan dimensi *ideographic* dan *ecological* dari administrasi. Tulisan ini berangkat dari asumsi administrasi bergantung kepada konteks tempat administrasi beroperasi. Asumsi kedua yang dipegang adalah administrasi itu pada prinsipnya tidak tunggal, tetapi jamak. Tulisan ini menentang paradigma yang menyatakan bahwa di dunia ini hanya ada satu model administrasi yang berlaku secara universal.

Tulisan ini berpendapat bahwa dunia administrasi adalah dunia eksekusi. Administrasi hadir untuk menyelesaikan masalah. Sebagaimana masalah, administrasi tidak tunggal. Masalah administrasi itu banyak dan karena itu solusinya juga harus banyak. Tradisi-tradisi dan nilai-nilai lokal sangat terlibat di dalam penyelesaian masalah. Tradisi-tradisi tersebut tidak hanya terlibat, untuk beberapa kondisi mereka adalah pembentuk administrasi itu sendiri. Dalam kedudukan yang demikian, nilai-nilai lokal menentukan peran-peran administrator. Tradisi *Confucian* di China, Korea, dan Jepang menentukan peran-peran administrator. Peran-peran apa saja yang harus diisi dan dimainkan di negara-negara tersebut menurut tradisi *Confucian*. Peran kultur lokal terhadap administrasi memperkaya diskursus administrasi di Asia pada khususnya, dan di dunia pada umumnya. Diskursus administrasi yang menekankan aspek lokalitas hadir untuk menandingi diskursus administrasi western yang masih mendominasi dunia.

2) Kearifan Lokal Dalam Perspektif Administrasi Publik

Kearifan lokal merupakan warisan dalam tata nilai kehidupan yang menyatu dalam bentuk religi, budaya dan adat istiadat. Dalam perkembangannya masyarakat melakukan adaptasi terhadap lingkungan dengan mengembangkan suatu kearifan yang berwujud pengetahuan atau ide, peralatan, dipadu dengan norma adat, nilai budaya, dan aktivitas mengelola lingkungan guna mencukupi kebutuhan hidupnya. Kearifan lokal atau sering disebut *local wisdom* dapat dipahami sebagai usaha manusia dengan menggunakan akal budinya (kognisi) untuk bertindak dan bersikap

terhadap suatu objek atau peristiwa yang terjadi dalam ruang tertentu (Wikantiyoso, 2009). Secara umum kearifan lokal muncul melalui sebuah proses internalisasi dalam kurun waktu yang panjang dan berlangsung secara turun-temurun sebagai akibat interaksi antara sesama dan lingkungannya.

Kajian-kajian tentang potensi kearifan lokal dalam perspektif administrasi publik baik dari sisi keberagaman produk budaya, maupun dari sisi keberagaman substansi dapat disepakati bahwa kearifan lokal merupakan suatu potensi yang harus dipertahankan dan dikembangkan dalam konteks kekinian. Perubahan paradigma administrasi publik modern model barat *government* dan *governance*, sebenarnya mempersempit peluang kepada terakomodasinya upaya-upaya untuk mengimplementasikan konsepsi administrasi publik yang berbasis kearifan (*lokal wisdom*) yang merupakan upaya untuk mempertahankan dan mensejahterakan kehidupan bermasyarakat dalam tataran masyarakat lokal setempat.

Keanekaragaman pola-pola adaptasi terhadap lingkungan masyarakat yang ada dalam kultur masyarakat Indonesia yang diwariskan secara turun temurun menjadi pedoman dalam mengatur kehidupan bermasyarakat pada tataran masyarakat lokal. Kemudian hal ini diketahui sebagai wujud kearifan lokal suatu masyarakat dalam konteks administrasi publik. Melalui administrasi publik yang berbasis kearifan lokal terbukti bahwa masyarakat mampu bertahan dalam menghadapi berbagai krisis yang menyimpannya. Maka dari itu kearifan lokal penting untuk dikaji lagi dan dilestarikan dalam suatu masyarakat guna menjaga keseimbangan dengan lingkungannya dan sekaligus dapat melestarikan lingkungannya.

Indonesia dalam pengalaman sejarah masa lampau, ketika masyarakat belum mengenal dengan adanya sebuah "Negara", masyarakat tersebut hidup secara kumunal, berkelompok dan membentuk komunitas-komunitas kecil serta memiliki nilai-nilai kebersamaan dalam sebuah pemerintahan yang bersifat otonom sebagai perpaduan dari lingkungan dan nilai-nilai tradisional lokal yang diakui dalam kehidupan sosial masyarakatnya. Prinsip-prinsip "otonomi asli" tersebut tidak hanya tercermin melalui ritual budaya saja, melainkan bisa dilacak juga dari model pemerintahan tradisional yang dijalankan oleh masing-masing komunitas tersebut pada masa lampau. Hal tersebut merupakan produk atau hasil pemikiran masyarakat lokal, dan produk ini belum

dipengaruhi oleh pemikiran administrasi negara barat.

Tulisan tentang administrasi publik lokal salah satunya dibuat oleh Samodra Wibawa dalam bukunya yang berjudul: "Negara-Negara di Nusantara: Dari Negara Kota hingga Negara Bangsa", Wibawa (2001) membagi evolusi pemikiran administrasi menjadi tiga kategori besar. Kategori pertama adalah administrasi kerajaan-kerajaan berdaulat sebelum negara kolonial masuk ke Indonesia. Ini merupakan cikal bakal dari administrasi publik yang berbasis kearifan lokal. Kategori kedua adalah administrasi kolonial yang bercirikan administrasi Weberian. Kategori ketiga adalah administrasi negara Indonesia yang berdaulat.

Wibawa menempatkan administrasi warisan para raja/kerajaan-kerajaan nusantara sebagai administrasi publik yang berbasis kearifan lokal. Buku-buku akademik pada umumnya melihat bahwa basis legitimasi administrasi warisan para raja yang merepresentasikan administrasi publik lokal adalah legitimasi karismatik dan legitimasi tradisional. Di dalam struktur kekuasaan yang dibangun atas dasar legitimasi karismatik dan legitimasi tradisional, kekuasaan berpusat pada raja, bukan pada peraturan. Ini menunjukkan anti-thesis model legal-rasional Weber yang menempatkan supremasi hukum di atas kekuasaan personal yang disandang para raja dan pemimpin-pemimpin tradisional lainnya (Hoadley, 2006). Sistem administrasi publik warisan para raja dan kerajaan-kerajaan nusantara ini bisa dinamakan dengan administrasi publik yang berbasis kearifan lokal dimana mereka memiliki aturan yang mengatur kehidupannya dengan cara mereka dan disepakati secara bersama untuk kepentingan bersama.

3) **Praktek Kearifan Lokal dalam Administrasi Publik: Belajar dari Praktek di China**

a. **Sentralisasi**

Berdasarkan kajian di muka tampak bahwa *Public Administrations* China yang bersumber dari ajaran *confusionism* sama dengan *Western Public Administrations* (WPA). Nilai-nilai yang mendasari sama-sama fokus kepada sentralisasi/pemusatan kekuasaan. Di China, ini yang membedakan sistem administrasi China dan WPA, sentralisasi tidak hanya sentralisasi administrasi, tetapi juga sentralisasi politik, militer, dan hukum. China tidak

mengenal pemisahan kekuasaan. Negara ini hanya mengenal pembagian kekuasaan.

Sentralisasi administrasi dijadikan pilihan utama karena dia memberikan keuntungan-keuntungan. Kepemimpinan tersentralisasi menjamin bahwa pembuatan keputusan serta perencanaan dan pelaksanaan kebijakan dari pimpinan tertinggi tidak diintervensi oleh pihak luar. Dalam model ini, diskusi dan konsultasi yang berulang-ulang di dalam pengambilan keputusan bisa dihindari.

Ajaran *confusianisme* yang berbasis sentralisasi mampu menciptakan struktur birokrasi yang solid (terkonsolidasi, tidak terbelah, tidak terpecah-pecah). Sistem sentralisasi administrasi ini sangat mirip dengan teori kesatuan komandonya Weber. Selain menjamin soliditas, sentralisasi membuat struktur birokrasi persisten dan stabil.

China menyamakan pemimpin tertingginya kaisar. Pemimpinnya ditempatkan sebagai hukum dan agama. Dia ditempatkan sebagai figur yang suci dan tidak bisa disalahkan. Dia dipandang sebagai orang super/paling bijak. Dia mempunyai pemahaman lebih baik daripada orang biasa. Perkataannya menjadi sumber referensi, dan karena itu harus dihormati dan diikuti. Di sini jelas bahwa tugas utama dari administrasi publik adalah mencari dan menemukan orang-orang dengan bakat administrasi yang dianggap mampu bertindak secara legitimate sebagaimana Undang-undang itu sendiri.

Negara dan institusi eksekutif negara memiliki kekuasaan yang paling besar diantara institusi-institusi yang lain. Model yang demikian disebut *vivuanhua leadership*. Model kepemimpinan ini menempatkan *the state council* sebagai organisasi tertinggi. Untuk menjalankan tugasnya, *the state council* memperoleh dukungan dari partai politik yang mengendalikan semua fungsi administrasi dan fungsi pembuatan keputusan negara. Praktek ini berdampak luas kepada kehidupan masyarakat China. Pemimpin tidak hanya menguasai birokrasi dan militer tetapi juga menguasai dan mengendalikan setiap aspek kehidupan organisasi-organisasi dan individu-individu.

Administrasi publik dan partai politik China memberikan kekuasaan yang besar untuk militer. Militer dilibatkan dalam pengelolaan kekuasaan di administrasi publik. Tidak hanya di administrasi publik, militer juga diikuti sertakan dalam pengelolaan bisnis. Ketika mengelola bisnis mereka

mendapatkan keistimewaan-keistimewaan.

Administrasi publik yang powerful berbanding terbalik dengan individu-individu yang kurang powerful. Administrasi tidak memandang publik sebagai *part of the whole*, melainkan sebagai *the whole* itu sendiri. Ini menyiratkan individu dapat dikalahkan jika dalihnya adalah untuk publik yang direpresentasikan oleh administrasi publik.

b. Merit System

Salah satu ajaran *confucian* yang sangat mewarnai praktek administrasi publik China adalah meritokrasi. Manajemen pemerintah berdasarkan kepada ajaran merit system. Ajaran ini menempatkan SDM dalam posisi sentral. Posisi yang demikian ditunjukkan oleh pemerintah dengan menyatakan bahwa China menganut *rule by man*, bukan *rule of law*. Pernyataan ini menegaskan bahwa pelaksanaan kebijakan dan operasi administrasi publik berlandaskan kepada orang, bukan aturan hukum. Pengembangan etika administrasi bukan fokus kepada pengembangan nilai-nilai dan norma hukum, tetapi kepada pengembangan etika kebajikan.

Meritokrasi mewarnai kehidupan sehari-hari dari administrasi publik. Tidak hanya itu, meritokrasi menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan administrasi. Representasi dari meritokrasi dinataranya adalah calon staf dan pejabat pemerintah diseleksi secara sangat ketat. Seleksi melibatkan uji kompetensi. Staf dan pegawai yang lolos uji kompetensi diyakini tidak akan melakukan *abuse of power* ketika diberikan otoritas. Melalui pegawai yang kompeten, *abuse of power* dapat diminimumkan.

Merit system sudah diberlakukan secara turun-temurun. Sistem ini berlaku sejak masa kekaisaran China kuno hingga sekarang. Sistem ini menghargai ketrampilan teknis dan politis dari SDM birokrasi. Birokrat yang kompeten ditempatkan pada tingkatan tertinggi di dalam hirarki sosial dan karir pekerjaannya dijamin. Tanpa kompetensi yang memadai, birokrasi tidak bisa bertahan hidup dan tidak sanggup meraih efisiensi. Untuk mendukung ini semua administrasi sangat mementingkan sekolah (termasuk lembaga training) untuk para pejabat.

Meritokrasi mempunyai peran penting. Beberapa peran penting sudah dijelaskan di depan. Di sini akan dijelaskan perang yang paling penting

dari meritokrasi. Peran paling pentingnya adalah terkait dengan sistem politik dan ekonomi China yang sentralistis. Sentralisasi telah menimbulkan sejumlah eksekusi ketika dijalankan. Salah satu eksekusi yang menonjol adalah timbulnya *abuse of power*. Prinsip meritokrasi mampu mengeliminasi eksekusi yang seperti ini. Cara pengeliminasiannya melalui dua tingkatan. Tingkatan pertama adalah tingkatan seleksi. Tingkatan kedua adalah tingkatan pelatihan (pengembangan SDM).

Seleksi dan pelatihan menjadi doktrin keberhasilan administrasi model China. Doktrin ini memuat 3 asumsi teoritis. Pertama, pengendalian orang adalah solusi utama atas masalah-masalah organisasi atau administrasi. Kedua, ada bakat-bakat administrasi yang jenius, yang memiliki pandangan administrasi publik yang lebih baik daripada yang lainnya. Ketiga, kepentingan publik yang terbaik adalah bahwa otoritas tertinggi tanpa syarat diberikan kepada para pejabat publik yang sudah lolos seleksi. Menurut perspektif ini, para pejabat publik China tidak hanya memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan yang bebas dari kontrol, tetapi juga secara legal dijustifikasi untuk melakukan yang demikian. Ini ingin mengatakan bahwa apapun konsekuensi-konsekuensi atas keputusan para administrator yang kompeten, para administrator publik tidak terbebani tentang-tentang legal. Tentu saja, kekhawatiran mereka hanya satu, yaitu tentang politik.

Government by man memperkuat kesan bahwa kerangka hukum China lemah. China menganut supremasi hukum. Hukum bukan instrumen untuk mengendalikan masyarakat. Orang atau pejabat yang mengendalikannya. Di China, pejabat-pejabat tingkat atas mengatur keputusan-keputusan yang dibuat para hakim.

c. Kemandirian (*Self-Governing, Autonomy*)

Kebijakan publik diarahkan kepada kemandirian. Kemandirian diwujudkan dalam bentuk usaha memproduksi barang sendiri. Kebijakan pangan yang diorientasikan kepada pertanian menciptakan kemandirian bahan-bahan pokok makanan. Fokus lain di luar kebijakan kemandirian pertanian, adalah kemandirian industri, kemandirian militer/ pertahanan, dan kemandirian ilmu pengetahuan dan teknologi.

Kultur dan budaya mandiri mengakar kuat di China. Masyarakat China sudah sangat terbiasa

mandiri sejak negara China menerapkan politik isolasi. Isolasi identik dengan nilai-nilai yang mengedepankan kemandirian. Isolasi yang dijalankan tidak hanya berhubungan dengan isolasi geografis yang secara nyata tersimbolisasi di benteng besar China, tetapi juga terrepresentasi di luar benteng yang bentuknya adalah pengembangan spirit kemandirian. Dalam definisi yang sederhana kemandirian model China diartikan sebagai konsep dan tindakan tidak bergantung asing.

Isolasi berujung pada kemandirian. Kemandirian orang China berlandaskan kepada bekerjanya sistem clan. Kemandirian tumbuh dan berkembang di keluarga besar. Keluarga besar sangat lekat model kepengaturan paternalistik. Dalam pengaturan paternalistik, peran-peran dan kewajiban-kewajiban diatur secara hirarkis, berjenjang dari atas ke bawah. Hirarki menggambarkan arah perintah dan komunikasi dari atas (pemerintah) ke bawah (masyarakat). Hirarki yang demikian menjamin keteraturan, ketertiban, dan harmoni secara internal dan eksternal. Selain itu, hirarki atas ke bawah menciptakan dan memelihara harmoni sosial. Harmoni sosial model China menyiratkan bahwa perbedaan politik dan ideologi tidak diperlukan dan karena itu tidak perlu diberikan ruang.

Administrasi model China merupakan tempat bertemunya kemandirian (otonomi) dan efisiensi. Di dalam administrasi ini kemandirian dicapai dengan pengorbanan (ongkos) yang mahal. Sebaliknya, kemandirian berbiaya murah. Kemandirian berbiaya rendah dicapai dengan produksi barang sebanyak mungkin untuk mendatangkan keuntungan berlipat ganda. Kemandirian seperti itu tidak dicapai melalui perdagangan.

Sebagai negara yang sangat otonom, China mempunyai pemahaman sendiri tentang apa yang dia maksud sebagai efisien dan efektif. Dalam beberapa hal makna efisiensi dan efektifitas model China berbeda dengan definisi efisiensi dan efektifitas buatan negara-negara Barat (versi Weberian). Negara ini berpendapat bahwa administrasi harus produktif. Produktif berarti lebih banyak keuntungan dan lebih banyak pendapatan untuk mereka yang berkontribusi terhadap produktifitas. Keuntungan, pendapatan, dan produktifitas dicapai melalui apa yang dikenal dengan "*contract responsibility system*" (*Zerenzhi*). Praktek di lapangan menunjukkan bahwa "*contract*

responsibility system” sukses. Dia tidak hanya sukses tetapi juga memperoleh dukungan luas dari para petani. Bukti kesuksesannya adalah bahwa kontrak tersebut mampu mendorong peningkatan produksi pertanian 7,9% per-tahun.

Sebagaimana WPA, administrasi China mengunggulkan nilai-nilai efisiensi. Tugas negara yang utama adalah bagaimana memaksimalkan efisiensi. Bidang-bidang atau kegiatan-kegiatan semakin efisien kegiatan-kegiatan ekonomi pada umumnya dan kegiatan-kegiatan pertanian dan industri pada khususnya. Pembangunan ekonomi tidak bergantung kepada pendapatan pajak yang semakin ditinggikan, tetapi kepada produktifitas.

Public Administrations Korea Selatan secara umum sama dengan *Public Administrations* China. Keduanya berlandaskan kepada ajaran *Confusician*. Perbedaan yang menonjol diantara keduanya hanya dua: isolasi dan loyalitas kepada partai. Pada yang disebut pertama ini Korsek lebih terbuka terhadap pengaruh asing (AS); sebaliknya, China sangat tertutup. Pada yang disebut yang kedua *Public Administrations* Korea dan para pejabatnya tidak diarahkan untuk masuk ke tata nilai mono-loyalitas partai; sebaliknya, *Public Administrations* China dan para pejabatnya tunduk kepada satu partai.

4) Kritik Terhadap Administrasi Publik Model Barat (*Western Public Administrations*)

Tulisan Leonard D. White (dalam Suripto, dkk., 2017) menyatakan bahwa manajemen adalah proses tunggal yang secara seragam dapat diterapkan dimana saja mengundang banyak kritik. Seorang pakar yang pernah mengkritik *Western Public Administrations* (WPA) adalah Robert Dahl. Kritiknya yang terkenal tentang WPA dibuat pada tahun 1947. Pada tahun tersebut dia menulis “*The Science of Public Administration: Three Problems*”. Dalam tulisannya tersebut Dahl berpendapat bahwa prinsip-prinsip administrasi publik bukanlah suatu konsep yang valid secara universal dan bebas dari tujuan moral dan politik. Dia kemudian menambahkan bahwa prinsip-prinsip administrasi juga tidak bebas dari pengaruh kepribadian individu yang berada dalam administrasi. Menurut Dahl, administrasi publik tidak bebas nilai. Prinsip-prinsip WPA tidak selalu dapat diberlakukan di lingkungan negara yang lain (*universal generalization*). Menurutnya, pengaruh variasi lingkungan harus diterima sebagai kenyataan. Rasionalitas itu tidak tunggal. Bersama-

sama dengan faktor rasionalitas, lingkungan mewarnai dan membentuk karakteristik administrasi publik. Administrasi publik bukanlah sistem tertutup, sistem yang kedap pengaruh dari luar. Administrasi publik adalah sistem terbuka. Faktor eksternal seperti faktor ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, dan hubungan internasional sangat mempengaruhi Administrasi publik.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Pada prinsipnya administrasi itu tidak tunggal, tetapi jamak sehingga tidak hanya ada satu model administrasi yang berlaku secara universal dalam administrasi publik (*best one solutions*) dibantah dalam tulisan ini. Sebagai mana diketahui bahwa administrasi hadir untuk menyelesaikan masalah dan masalah yang terjadi dalam administrasi juga sangat kompleks dan *complicated* oleh karena itu solusi yang hadir seharusnya juga harus banyak.

Jika ditelusuri lebih mendalam hampir setiap daerah sesungguhnya memiliki sistem administrasi yang bersifat *indigenous* yaitu bagaimana mereka dengan cara mereka mampu untuk menyelesaikan masalah-masalah administrasi negara terutama yang bersifat local. Di Indonesia praktek dalam bentuk proses administrasi *indigeneous* telah ditemukan di masa kerajaan, basis legitimasi administrasi warisan para raja yang merepresentasikan *Indigenous Public Administration* adalah legitimasi karismatik dan legitimasi tradisional.

Konsep *Indigeneous Public Administration* lahir dipicu oleh kegagalan konsep, teori dan praktek administrasi publik barat (*western*) dalam merespon budaya lokal (*indigenous*) terutama terjadi di negara-negara sedang berkembang sehingga praktek administrasi publik *western* dianggap kurang relevan.

Rekomendasi

Salah satu solusi dan rekomendasi yang ditawarkan untuk menghadapi masalah administrasi tersebut yakni dengan model administrasi publik yang berbasis kearifan local (*Indigenous Public Administration*). Dimana melihat administrasi bergantung kepada konteks tempat

administrasi beroperasi. Administrasi yang tetap menjaga dan melibatkan Tradisi-tradisi dan nilai-nilai lokal dalam penyelesaian masalah.

Tidak semua masalah tentang administrasi bisa diselesaikan dengan satu cara, akan tetapi *Indigenous Public Administration* lahir sebagai salah satu cara atau alternatif untuk menyelesaikan masalah administrasi publik yang semakin *complecteted*, yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat terutama pada tingkat atau berada pada konteks lokal.

REFERENSI

- Basheka, Benon C., 2015. Indigenous Africa's Governance Architecture: A Need For African Public Administration Theory?. *Journal of Public Administration*. Volume 50 (3). September 2015 (466-484)
- Bevir, Mark. 2004. Governance And Interpretation: What Are The Implication of Postfoundationalism?. *Public Administration Journal*. Vol 82, No. 3 USA: Blackwell Publishing Ltd.
- Brillantes Jr, Alex B. and Fernandez, Maricel T., 2011. Good Governance, Social Quality, and Active Citizenship: Gawad Kalinga in the Philippines. *The International Journal of Social Quality*, Vol. 1 (2) pp. 19-30. J-STOR.
- Cao, Dexiang., 1990. *Public administration in post-Mao China (1978-1988): A theoretical analysis through Rosenbloom's model*. Dissertation: State University of New York at Albany.
- Cheung, Anthony B. L. 2013. Can There be an Asian Model of Public Administration, *Journal of Public Administration and Development*, 33.
- Cho, Chung-Lae. et. al. 2005. Translating National Policy Objectives into Local Achievements across Planes of Governance and among Multiple Actors: Second-Order Devolution and Welfare Reform Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, no. 1.
- Dahl, Robert A., 1947. "The Science of Public Administration: Three Problems" *Public Administration Review* 7 (Winter). London: Yale University Press.
- De Guzman, Raul P., 1986. Is There A Philippine Public Administration? *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 30 (4) pp. 375-382.
- Domingo, Oliva Z., 2004. Indigenous Leadership and Governance. *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 48 (2) pp. 1-39.
- Drechsler, W., 2013. 'Three paradigms of governance and administration: Chinese, Western, and Islamic', *Society and Economy*, 35 (3), 319-42.
- Effendi Sofian, 1991. Membangun Kapasitas Administrasi Untuk Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Jurnal Prospektif* No 3 Vol. 3:213.
- Gulick, Luther., 1984. The Metaphors of Public Administration. *Public Administration Quarterly*, Vol. 8 (3) pp. 369-381. SPAEF J-STOR.
- Guzman, Raul P. De. 1986. Is There A Philippine Public Administration dalam *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. XXX, No. 4 (October 1986). Hal 375-382.
- Henderson, Keith M., 2004. Characterizing American public administration The concept of administrative culture. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (3) pp. 234-250. Emerald Insight.
- Hoadley, Mason C., 2006. *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia Antara Kultur Lokal dan Struktur Barat*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Kim, Pan Suk., 2012. A historical overview of Korean public administration: discipline, education, association, international cooperation and beyond indigenization. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78 (2) pp. 217-238. SAGE Publications.
- Ortiz, James., 2002. Tribal Governance and Public Administration. *Journal Administration & Society*, Vol. 34 (5) pp. 459-481. SAGE Publications.
- Raadschelders, Jos C. N., 2009. Trends in the American Study of Public Administration: What Could They Mean for Korean Public Administration?. *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 23 (2) pp. 1-24. Seoul National University: GSPA.
- Raymond, Foxworth., 2015. *Indigenous Autonomy and Well-Being: Resources, Participation And Institutions*. ProQuest LLC.



Riggs, W.F., 1979. 'The Ecology of Administrative Development', *the International Conference on the Future of Public Administration, the University of Quebec*, May 27-31, 1979.

Sam, Sofjan Alizar., 2014. Kegagalan Modernisasi Pembangunan di Indonesia (sebuah Prespektif). *Jurnal UNIERA* Volume 3 (1), 105-111.

Surtpto, dkk., 2017. "Indigeneous Public Administration: Suatu Pengkajian Ulang dan Pendekonstruksian Ide, Konsep, dan Teori Government dan Governance" Laporan Desiminasi Penelitian Hibah Departemen.

Yogyakarta: Departemen MKP FISIPOL UGM.

Wibawa, Samodra., 2001. *Negara-Negara Di Nusantara Dari Negara-Kota hingga Negara-Bangsa dari Modrenisasi hingga reformasi Administrasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Wikantiyoso, Respati. 2009. *Kearifan Lokal Dalam Perencanaan dan Perancangan Kota Untuk Mewujudkan Arsitektur Kota yang Berkelanjutan*. Malang: Group Konservasi Arsitektur & Kota.