

PASANG SURUT PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Oleh:
Drs. Awang Anwaruddin, M.Ed.

Abstract

In line with the change of government orientation by the end of twentieth century, from authority to democracy, the manner of public administration development tends to transform from theoretical to empirical. Accordingly, the preceding trademark of public administration as a compile of separate theories has to convert to be such a policy of problem solving to various public problems. The impact is the development of its dimensions towards the accomplishment of public needs, such as public management implementation, public policy, and public service functions (Nisjar, 1995:43-57).

In fact, such consideration corresponds to the fundamental nature of public administration as initially formulated by Woodrow Wilson in 1887 (Frederickson, 1980:2). Afterward, for more than a hundred years the scholars of public administration have developed various theories and approaches to inductively analyze the thoughts on public administration. The impact is the dynamic development of models and paradigms of public administration varied after their devisers, and the continuous ambiguity of its definition and scopes (Tjokroamidjojo, 1987:16) as Nicholas Henry (1975:27) once said "... there is a crisis of definition in the field of public administration." Based on the analysis of various thoughts on public administration, this article aims at revealing such ambiguity confusing many students of public administration for years.

Eksistensi Administrasi Publik

Pada awal 'kelahirannya', yakni pada tahun 1887 ketika Wilson menulis esei pertama tentang administrasi publik, bidang ini diperkenalkan sebagai suatu bidang pengetahuan murni yang eksistensinya berada di luar masalah politik. Dalam esainya yang sangat terkenal, Wilson mengatakan, bahwa "*..... administration questions are not political questions; although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices.*"

Limapuluh tahun sesudah penerbitan esei yang dianggap pencetus lahirnya ilmu administrasi publik tersebut, atau tepatnya tahun 1926, munculah pengertian berbeda tentang kedudukan bidang ilmu ini, seperti yang dikemukakan oleh Leonard White bahwa eksistensi administrasi publik hanya efektif apabila dapat diintegrasikan di antara ilmu pemerintahan dan ilmu administrasi.

Dikotomi antara kedua bidang ilmu dalam implementasi administrasi publik tampaknya menggelitik para ilmuwan untuk melakukan kajian lebih dalam. Hasilnya adalah ditemukannya kenyataan bahwa administrasi publik dipandang memiliki karakteristik yang universal, yakni dapat diimplementasikan pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka institusi, asalkan adalah prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya harus diterapkan.

Prinsip-prinsip administrasi publik tersebut pada awalnya dikemukakan oleh Willoughby pada tahun 1927 melalui bukunya *Principles of Public Administration*, disusul oleh tokoh-tokoh legendaris lainnya seperti Henry Fayol, Mary Parker Follet, Luther Gulick dan Lyndall Urwick yang terkenal dengan prinsip-prinsip POSDCORB. Dan

eksistensi administrasi publik pada era ini tampaknya cukup tersirat pada definisi yang disampaikan oleh Litchfield (*Administrative Science Quarterly*, Vol. I, 1956) sebagai berikut: *"Public administration is a study of how all kinds of government institutions are organized, staffed, motivated, and managed."*

Kedudukan administrasi publik yang berorientasi pada prinsip-prinsip manajemen tersebut kemudian terus berkembang, terutama ketika beberapa ilmuwan dan cendekiawan menyatakan bahwa administrasi publik pada hakekatnya memiliki fungsi mengelola organisasi dan manajemen pemerintah dalam melaksanakan kekuasaan politiknya, termasuk dalam proses penentuan kebijaksanaan politik. Pendapat yang mempertanyakan kevalidan dikotomi politik-administrasi publik semacam ini telah disampaikan oleh beberapa ahli administrasi publik masa itu, antara lain dikemukakan oleh Dimock, Dimock, and Koenig (1960), bahwa *"..... administration makes policy, initiates legislation, amplifies legislation, represents pressure groups, acts as a pressure group itself, and is caught up in many ways in the tug of war between two political parties."*

Vonis terhadap eksistensi administrasi publik sebagai bagian ilmu politik ini juga di antaranya disokong oleh Allen Schick yang berkeyakinan bahwa administrasi publik pada dasarnya mengabdikan kepada kekuasaan dan memiliki kekuasaan penuh untuk melakukan pengabdian untuk membantu penguasa dalam memerintah secara lebih efisien (Thoha, 2002:33). Konsep-konsep inilah yang membuat Henry mengklasifikasikan administrasi publik pada era ini sebagai era *paradigma Administrasi publik sebagai Ilmu Politik*.

Kemunduran eksistensi administrasi publik kepada pemikiran awal Leonard White ini tentu saja mendapat pertentangan dari berbagai ilmuwan dan cendekiawan yang menyatakan bahwa administrasi adalah administrasi, yang dapat ditemukan di semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka institusi. Pemikiran semacam ini terutama dikemukakan oleh Dwight Waldo (1953) yang memberikan pengertian administrasi publik, bahwa *"public administration is the organization and management of men and materials to achieve the purpose of government."*

Meskipun paradigma ini telah 'berhasil' membebaskan administrasi publik dari pengaruh ilmu politik, beberapa ahli merasakan adanya keterbatasan gerak administrasi publik apabila hanya berorientasi pada fokus dan tidak pada *locus* suatu tatanan administrasi. Menurut para ahli pada era ini, apabila ingin efektif, maka implementasi administrasi publik harus diorientasikan pada birokrasi pemerintahan dan masalah-masalah publik.

Lebih daripada itu, focus administrasi pun berkembang pada era ini. Apabila selama ini perhatian hanya terfokus kepada teori administrasi yang mempersoalkan mengapa dan bagaimana suatu organisasi berjalan, orang-orang berperilaku, dan keputusan-keputusan diambil berubah menjadi *bagaimana seharusnya* hal itu berlaku. Focus administrasi publik seharusnya berorientasi pada teori administrasi, praktek dan analisis kebijakan publik, dan teknik-teknik administrasi dan manajemen modern.

Pada era paradigma ini administrasi publik sebagai bidang kajian mulai menunjukkan eksistensinya secara jelas. Beberapa departemen, fakultas, dan akademi administrasi publik mulai bermunculan. Bahkan pernah dalam kurun waktu lima tahun, antara tahun 1973-1978, tidak kurang dari 21 persen fakultas profesional administrasi dan sekitar 53 persen departemen administrasi publik dan *public affairs* telah terbentuk (Thoha, *ibid*). Trend lain dari pertumbuhan administrasi publik adalah terbentuknya berbagai asosiasi administrasi publik baik secara nasional maupun internasional.

Akhirnya, bersamaan dengan berkembangnya berbagai masalah sosial dan ekonomi di tengah masyarakat dunia pada tahun 80-an, terlihat gejala-gejala akan munculnya suatu paradigma baru administrasi publik yang berorientasi kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat. Istilah administrasi publik, dengan demikian, diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah untuk kepentingan masyarakat.

Gejala akan munculnya paradigma baru terlihat ketika pemerintah Amerika Serikat mencoba menanamkan semangat kewirausahaan di lingkungan organisasi pemerintah dalam upaya memulihkan krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Demikian pula ketika arus globalisasi di bidang informasi, sosial dan ekonomi melanda berbagai negara menjelang abad XXI dan mengakibatkan situasi yang penuh ketidak-pastian. Beberapa negara pada akhirnya menerima tawaran UNDP untuk menerapkan model tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), yakni suatu aspek dalam paradigma baru administrasi publik yang menekankan peran para manajer publik dalam memberikan pelayanan masyarakat yang berkualitas.

Dari Teori ke Paradigma

Dalam beberapa dasawarsa terakhir ini telah berkembang berbagai pemikiran administrasi publik yang ditunjukkan dengan adanya perbedaan antara *teori*, *paradigma*, *model*, dan bermacam-macam implikasinya secara praktis dalam proses kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Dalam hubungan ini Mustopadidjaja (2002, 3-4) mengemukakan persamaan, perbedaan, dan hubungan antara komponen-komponen tersebut. *Model* adalah simplifikasi realitas menurut struktur kausalitas antara variabel, yang dibangun atas dasar *teori* dan maksud tertentu. Dalam prakteknya istilah model seringkali digunakan untuk paradigma, dan sebaliknya orang menyebut paradigma untuk model. Misalnya, model pembangunan dapat diartikan sebagai paradigma pembangunan.

Paradigma merupakan cara pandang yang fundamental, dilandasi nilai-nilai tertentu, dan berisikan teori pokok, konsep, asumsi, metodologi atau cara pendekatan yang dapat dipergunakan dalam pengembangan ilmu maupun pemecahan permasalahan praktis. Pada tahapan tertentu, *paradigma* dapat dipandang sebagai suatu kesatuan *teori*, *model*, *strategi*, dan *sistem pengelolaan* dalam penyelenggaraan praktek administrasi.

Dengan demikian, *teori* merupakan instrumen yang sangat penting, yang mendasari suatu model, dan teori berpangkal pada suatu paradigma. Setiap kebijakan administrasi publik beranjak dari teori atau paradigma tertentu, yang selanjutnya dapat digunakan untuk mengembangkan disain strategi dan kebijakan administrasi publik, baik nasional, regional, sektoral maupun institusional.

Beberapa ahli telah merumuskan berbagai *teori* sebagai dasar untuk memahami gejala-gejala yang berkembang dalam administrasi publik. Misalnya William Morrow (Mufiz, 1984-1985, merumuskan lima buah teori, yaitu: (1) *Deskriptive*, (2) *Prescriptive*, (3) *Normative*, (4) *Assumptive*, dan (5) *Instrumental*. Sementara Stephen Robbins mendasarkan pengembangan ilmu administrasi publik pada lima *schools of administration thought*, yaitu: (1) *Traditional*, (2) *Empirical*, (3) *Behavioral*, (4) *Process*, dan (5) *Decision-Science*.

Di lain pihak Stephen Bailey (Nisjar, *ibid*) mengembangkan empat jenis teori yang mendasari pembentukan tiga pilar administrasi publik, dan selanjutnya digunakan sebagai dasar penyusunan paradigma oleh Henry, yaitu (1) *Deskriptif*, (2) *Normatif*, (3) *Asumtif*, dan (4) *Instrumental*. Teori ini berhubungan dengan pengembangan teknik-teknik manajemen dalam pencapaian sasaran-sasaran publik secara efektif dan efisien.

Dari keempat teori tersebut selanjutnya berkembang suatu proses pembentukan tiga pilar utama administrasi publik, yaitu: (1) *Perilaku organisasi, dan perilaku manusia dalam organisasi-organisasi publik*, (2) *Teknologi manajemen, dan lembaga-lembaga implementasi kebijaksanaan*, dan (3) *Kepentingan publik yang berkaitan dengan pilihan etika individual dan persoalan-persoalan pemerintahan*.

Berdasarkan pada ketiga pilar administrasi publik tersebut selanjutnya para ahli mengembangkan berbagai paradigma untuk menggambarkan berbagai gejala perkembangan dalam ilmu administrasi. Dalam makalah ini pun paradigma digunakan sebagai instrumen untuk menganalisis cara pandang para ahli terhadap permasalahan dan solusi bidang administrasi publik sesuai dengan dinamika perkembangannya.

Konsepsi Paradigma

Paradigma menjadi konsep yang banyak menarik perhatian ilmuwan dan cendekiawan di Amerika Serikat semenjak Thomas Kuhn pada tahun 1960an menerbitkan bukunya yang monumental dalam perkembangan sejarah dan filsafat ilmu pengetahuan. Walaupun contoh dari paradigma Kuhn diambil dari ilmu pengetahuan alam, namun pandangan paragimatis Kuhn banyak mempengaruhi pengamat berbagai bidang ilmu pengetahuan sosial, termasuk sosiologi, ekonomi, dan administrasi publik. (Mustopadidjaja, *ibid*).

Paradigma berasal dari bahasa Yunani *paradeigma* yang berarti : '*an outstandingly clear or typical example or archetype*' (Merriam-Webster, 1977-830). Beranjak dari pengertian ini, beberapa ahli terkadang menggunakan kata *model* untuk paradigma dan kata *paradigma* untuk menyebut model. Di pihak lain, sebagaimana telah didiskusikan di atas, sebagian ahli dengan tegas membedakan arti keduanya : model merupakan pengembangan dari suatu teori dalam hubungannya dengan realitas permasalahan tertentu, dan teori berpangkal pada suatu paradigma!

Dalam perkembangan selanjutnya, paradigma mulai populer digunakan para ahli sebagai suatu instrumen analisis berbagai bidang ilmu. Dan seiring dengan perkembangan itu, berbagai pengertian dan unsur-unsur paradigma mulai dirumuskan. Kuhn sendiri (1970: 111-135) menuliskan dua pengertian paradigma, yakni (a) *an achievement, a new, accepted way of solving a problem which then is used as a model of future work,* dan (2) *'a set of shared values, the methods, standard and generalization shared by those trained to carry on the scientific work modelled on that paradigm.'*

Selanjutnya dikatakan oleh Kuhn, bahwa 'paradigma mencapai status karena melalui paradigma para ilmuwan dan cendekiawan lebih berhasil memecahkan permasalahan dibandingkan para praktisi, bahkan lebih sempurna hasilnya karena paradigma bukan saja dapat memecahkan masalah-masalah individual tetapi juga dalam jumlah lebih besar.' Kelebihan lain adalah karena 'hasil-hasil ilmiah yang bersifat universal pada suatu masa merupakan suatu model permasalahan dan cara-cara pemecahannya kepada masyarakat.'

Hal ini dapat dimengerti karena paradigma dipandang sebagai penataan dari kemajuan yang dicapai oleh ilmu pengetahuan. Bahkan, Kuhn menulis bahwa 'paradigma merupakan suatu tanda kematangan bagi lapangan ilmu pengetahuan.' Hasil-hasil kerja para ilmuwan yang telah dikemas melalui paradigma, selanjutnya dapat dipersembahkan untuk artikulasi dan penerapan-penerapan yang lebih luas.

Dalam hubungan ini, Mustopadidjaja bahkan menulis bahwa paradigma merupakan "teori dasar atau cara pandang yang fundamental, dilandasi nilai-nilai tertentu, dan berisikan teori pokok, konsep, asumsi, metodologi atau cara pendekatan yang dapat

dipergunakan para teorisi dan praktisi dalam menanggapi suatu permasalahan, baik dalam kaitan pengembangan ilmu maupun upaya pemecahan permasalahan praktis, bagi kemajuan hidup dan kehidupan kemanusiaan.”

Meskipun berbagai uraian di atas menunjukkan manfaat paradigma bagi perkembangan ilmu, beberapa ahli menyatakan keberatan atas penggunaan istilah paradigma dalam administrasi publik. Misalnya Dunn dan Fozouni (dalam Thoha, 2003:134) dengan tegas menyatakan bahwa para ahli administrasi publik telah melakukan kekeliruan dalam menggunakan istilah paradigma sejak istilah tersebut dikenal.

Di pihak lain, sebagian ahli administrasi publik masih tetap menganggap bahwa paradigma sebagai suatu instrumen analisis yang cukup efektif dalam mengkaji perkembangan ilmu administrasi publik (Tjokroamidjojo, 1987:16-24) Misalnya Nicholas Henry (yang menawarkan lima paradigm), George Frederickson (lima paradigm), John Beuchner (empat paradigm), Robert Prestus dan John Pfiffner (tiga paradigm), Felix Nigro (tiga paradigm) atau Keith Henderson (empat paradigma).

Perkembangan Paradigma Administrasi Publik

Sebagaimana telah diuraikan di atas, paradigma dapat dikatakan sebagai suatu cara pandang yang fundamental, dilandasi nilai-nilai tertentu, dan berisikan teori, konsep, asumsi, metodologi atau cara pendekatan yang dapat dipergunakan sebagai suatu instrumen analisis untuk menanggapi suatu permasalahan, baik dalam kaitan pengembangan ilmu maupun upaya pemecahan permasalahan praktis. Melalui pemahaman ini maka cukup tepat apabila kajian tentang *persepsi dan retrospeksi administrasi publik* ini menggunakan paradigma sebagai pendekatan analisis, mengingat bahwa tujuan utama kajian ini adalah mengamati cara pandang para ahli terhadap permasalahan dan solusi bidang administrasi publik sesuai dinamika perkembangannya.

Dalam dinamika perkembangan bidang ilmu administrasi publik telah muncul sejumlah paradigma yang menggambarkan berbagai perubahan dan perbedaan dalam tujuan, teori, dan metodologi serta nilai-nilai yang mendasari. Beberapa paradigma ‘klasik’, seperti yang dirumuskan Nicholas Henry dan George Frederickson, bahkan sangat dikenal para sarjana administrasi publik. Demikian juga paradigma ‘baru’ *Reinventing Government* yang dikembangkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler mendapat tempat tersendiri di kalangan ilmuwan dan praktisi administrasi publik. Dari Indonesia muncul nama Mustopadidjaja yang mencoba merumuskan paradigma yang lebih merupakan teori dasar, atau merupakan dasar-dasar teori, yang mengungkapkan konsep-konsep pokok yang terdapat dalam berbagai paradigma di atas.

Sesuai dengan tujuan utama penulisan paper ini, selanjutnya akan diuraikan secara singkat hasil-hasil pemikiran administrasi publik yang dirumuskan oleh Nicholas Henry, George Frederickson, dan Mustopadidjaja. Untuk memudahkan pemahaman, maka uraian pada akan dibatasi pada beberapa komponen penting dalam sistem paradigma yaitu fokus dan *locus* kajian, sebagaimana disarankan Golembiewski (1977: 27-37) dan *tokoh-tokoh* teorisi pendukung setiap paradigma.

(1) Konsepsi Paradigma Nicholas Henry

Nicholas Henry merumuskan *lima paradigma* berdasarkan pada fokus kepentingannya dan *locus* dimana secara institusional administrasi dipraktekkan, yaitu : (1) *Dikotomi Politik-Administrasi*, (2) *Prinsip-Prinsip Administrasi*, (3) *Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik*, (4) *Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik*, dan (5) *Administrasi Publik*

Sebagai Administrasi Publik. Fokus paradigma *Dikotomi Politik-Administrasi* (1900-1926) adalah pemisahan urusan politik dari urusan administrasi dalam fungsi pokok pemerintah, dimana substansi ilmu politik hanya meliputi masalah-masalah politik, pemerintahan, dan kebijaksanaan, dan substansi administrasi pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian, dan penyusunan anggaran dalam sistem birokrasi pemerintah.

Disamping itu, paradigma *Dikotomi Politik-Administrasi* juga mengindikasikan pentingnya manajemen untuk menyumbangkan analisis ilmiahnya kepada ilmu administrasi, perlunya administrasi publik menjadi ilmu pengetahuan yang bebas-nilai, dan bahwa misi ilmu administrasi adalah ekonomis dan efisiensi. *Locus* politik meliputi badan-badan legislatif dan yudikatif dengan tugas pokok membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan-keinginan negara, sementara *locus* administrasi pada badan-badan eksekutif dan tugasnya menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut (Goodnow, 1900:10-11). Para ilmuwan dan cendekiawan yang dapat digolongkan dalam paradigma ini, antara lain Woodrow Wilson, Leonard White, Frank Goodnow, dan Dwight Waldo.

Dalam paradigma *Prinsip-Prinsip Administrasi* (1927-1937) fokus dianggap yang terpenting, sementara *locus* tidak dipermasalahkan. Administrasi publik dipandang memiliki sifat universal, artinya dapat diimplementasikan pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi, atau kerangka institusi. Prinsip-prinsip dipandang sebagai unsur penting bagi administrasi sebagai suatu ilmu. Para teoritikus lainnya yang dapat dikategorikan dalam paradigma ini adalah Willoughby, Henry Fayol, Mary Parker Follet, James Mooney dan Alan Reiley, Frederick Taylor, serta Luther Gulick dan Lyndall Urwick yang terkenal dengan prinsip POSDCORB.

Fokus utama dari paradigma *Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik* (1950-1970) adalah kembalinya eksistensi administrasi publik sebagai bagian ilmu politik karena administrasi publik pada dasarnya mengabdikan kepada kekuasaan dan memiliki kekuasaan penuh untuk melakukan pengabdianannya dalam membantu penguasa dalam memerintah secara lebih efisien. *Locus* administrasi publik pun sudah jelas, yakni lingkungan birokrasi pemerintahan. Para tokoh yang termasuk paradigma ini, di antaranya Chester Barnard, Herbert Simon, Allen Schick, Frederick Mosher, Robert Dahl dan Dwight Waldo.

Pada paradigma *Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik* (1956-1970), yang terpenting adalah fokus sedangkan *locus* bukan suatu persyaratan. Dengan prinsip ini teknik-teknik ilmu manajemen dan teori organisasi mulai dikembangkan sebagai bagian dari ilmu administrasi publik, dan seringkali memerlukan keahlian dan spesialisasi. Tetapi dimana dan pada institusi apa teknik-teknik ini harus diterapkan bukanlah menjadi rumusan perhatian paradigma ini. Tokoh-tokoh administrasi publik yang dicatat termasuk dalam paradigma ini, antara lain Keith Henderson, James March dan Herbert Simon.

Paradigma *Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik* (1970-) merupakan pembaharuan dari paradigma sebelumnya. Dalam hubungan ini, *locus* administrasi bukan hanya terbatas pada bidang administrasi, tetapi mulai merambah kepada teori organisasi. Fokus administrasi pun berkembang kepada teori administrasi yang lebih mempersoalkan *bagaimana seharusnya* suatu organisasi berjalan, orang-orang berperilaku, dan keputusan-keputusan diambil. Pada paradigma ini, administrasi publik kemudian banyak berorientasi kepada teori dan teknik-teknik administrasi, manajemen modern, politik-ekonomi, serta proses pembuatan, analisis, dan metode pengukuran hasil-hasil kebijaksanaan publik. Tokoh-tokoh administrasi publik yang dapat dikategorikan dalam

paradigma ini antara lain Charles Lindbloom, Gerald Caiden, Louis Gawthrop, D.H. Rosenbloom, R.T Golembewski, Frederick Mosher, dan Amitai Etzioni.

(2) Konsepsi Paradigma George Frederickson

George Frederickson merumuskan *lima model* paradigma administrasi publik yang duraikan dari sudut teori, dalam arti pengetahuan yang positif atau yang punya dasar empiris. Kelima model tersebut adalah (1) *Birokrasi Klasik*, (2) *Birokrasi Neo-Klasik*, (3) *Kelembagaan*, (4) *Hubungan Antar Manusia*, dan (5) *Pilihan Publik*. Sebagai tambahan, ia juga menyertakan sebuah model paradigma 'Administrasi Negara Baru' dengan dimensi dan implikasi nilai yang ingin diwujudkan dalam model ini.

Fokus pengamatan model *Birokrasi Klasik* adalah struktur (disain) organisasi dan fungsi atau prinsip-prinsip manajemen, sedangkan *locusnya* adalah berbagai bentuk organisasi pemerintah dan bisnis. Nilai pokok yang ingin diwujudkan dalam paradigma ini adalah efisiensi, efektivitas, ekonomi dan rasionalitas. Tokoh administrasi yang dapat dikategorikan dalam paradigma ini antara lain Frederick Taylor, Max Weber, Woodrow Wilson, serta L. Gulick dan L. Urwick.

Model *Birokrasi Neo-Klasik* sebenarnya mengandung nilai yang serupa dengan paradigma pertama, tetapi dengan fokus dan *locus* berbeda. Fokus dari paradigma ini adalah proses pengambilan keputusan yang dimabil birokrasi pemerintahan dengan perhatian khusus kepada penerapan ilmu perilaku, ilmu manajemen, analisa sistem, dan penelitian operasinya, sedangkan *locusnya* adalah 'keputusan' yang dihasilkan. Tokoh-tokoh yang dapat dimasukkan ke dalam paradigma ini antara lain Herbert Simon, William Gore, Richard Cuert dan James March.

Model *Kelembagaan* berfokus pada pemahaman tentang perilaku birokrasi yang dipandang juga sebagai suatu organisasi yang kompleks. Masalah-masalah efisiensi, efektivitas, dan produktivitas organisasi kurang mendapat perhatian. Salah satu perilaku birokrasi yang diungkapkan dalam paradigma ini adalah proses pengambilan keputusan yang inkremental dan gradual, yang dipandang sebagai satu-satunya cara untuk memadukan kemampuan dan keahlian birokrasi dengan preferensi kebijaksanaan dan berbagai kemungkinan bias dari pejabat politis. Tokoh-tokoh dalam paradigma ini antara lain Charles Linblom, J. Thomson, Michel Crozier, Anthony Downs, Frederick Mosher, dan Amitai Etzioni.

Di pihak lain, model *Hubungan Antar Manusia* berfokus pada dimensi-dimensi hubungan antar-manusia dan aspek sosial-psikologi dalam tiap bentuk organisasi dan birokrasi. Sementara nilai-nilai yang mendasari adalah partisipasi dalam pengambilan keputusan, minimasi perbedaan dalam status dan hubungan antarpribadi, keterbukaan, aktualisasi diri, dan optimasi kepuasan. Menurut Mustopadidjaja, akhir-akhir ini berkembang pula paradigma pembelajaran (*learning paradigm*) yang dapat dimasukkan ke dalam kelompok ini dan berorientasi pada peningkatan kapasitas individu dan institusi. Tokoh-tokoh dalam paradigma ini antara lain Rensis Likert, Daniel Katz dan Robert Kahn, Warren Bennis, dan Eugene McGregor.

Selanjutnya dalam *Model Pilihan Publik* dinyatakan, bahwa administrasi publik tak lepas dari politik, sedangkan *locusnya* adalah pilihan-pilihan publik dalam pelayanan barang dan jasa yang harus diberikan oleh berbagai bentuk dan jenis organisasi. "Bentuk ekonomi politik modern," kata Frederickson, "didasarkan pada pilihan pendekatan antara ekonomi pasar bebas dan pilihan publik." Tokoh-tokoh dalam paradigma ini adalah Vincent Orstrom, James Buchanan, Michel Olson, dan George Tullock.

Melalui konsep *Administrasi Publik Baru*, Frederickson berupaya untuk mengorganisasikan, mendisaian, dan membuat organisasi dapat berjalan ke arah perwujudan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal melalui pengembangan sistem desentralisasi dan pembentukan organisasi-organisasi yang responsif dan partisipatif, serta dapat memberikan jasa yang diperlukan. Karakteristik *Administrasi Publik Baru*, menurut Frederickson, adalah menolak anggapan bahwa teori-teori administrasi dan para praktisi bersifat netral atau bebas-nilai, sementara nilai-nilai yang dianut dalam berbagai paradigma relevan walaupun terkadang saling bertentangan satu sama lain.

(3) Konsepsi Paradigma Mustopadidjaja

Seorang pakar administrasi publik Indonesia, Mustopadidjaja, mencoba merumuskan empat paradigma yang 'lebih merupakan teori dasar' atau 'dasar-dasar bangunan teori' yang mengungkapkan konsep-konsep pokok, khususnya yang terdapat dalam paradigma-paradigma yang dirumuskan Henry dan Frederickson tersebut di atas. Keempat paradigma tersebut adalah (1) *Struktural-Fungsional*, (2) *Perilaku*, (3) *Sistemik*, dan (4) *Kebijakan Publik*.

Fokus kajian dan permasalahan Paradigma *Struktural-Fungsional* adalah disain dan fungsi organisasi, yakni melihat birokrasi sebagai suatu organisasi yang disusun secara rasional berdasarkan pembagian kerja dan fungsi-fungsi spesifik menurut hierarki serta kewenangan tertentu, kemudian dijalankan oleh tenaga-tenaga yang sesuai dengan tugas dan fungsinya. Bila dihubungkan dengan universalisme prinsip-prinsip administrasi dan ilmu administrasi yang bebas-nilai, paradigma ini menganggap bahwa melalui model birokrasi tersebut, maka nilai-nilai efisiensi, ekonomi, efektivitas dan produktivitas dari paradigma ini akan dapat dicapai.

Paradigma Birokrasi Klasik dari Frederickson dan *Paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi* dari Henry dapat digolongkan dalam kelompok ini karena paradigma-paradigma tersebut lebih melihat organisasi sebagai suatu sistem tertutup, yang secara eksplisit tidak memperhatikan hubungan dengan organisasi lain maupun dengan lingkungan sosial ekonomi yang lebih luas.

Dalam paradigma *Perilaku* pengamatan dan analisis difokuskan pada dimensi kemanusiaan dalam organisasi dan manajemen, sebagai reaksi terhadap pandangan struktural-fungsional yang mengabaikan aspek-aspek tersebut, dan memperhitungkan beberapa aspek perilaku manusia dalam konteks kehidupan berorganisasi. Berbagai teori dalam paradigma-paradigma *Birokrasi Neo-Klasik*, *Model kelembagaan* dan *Hubungan Kemanusiaan* dari Frederickson termasuk dalam kelompok ini, dan demikian juga *Paradigma Administrasi publik Sebagai Ilmu Administrasi* dari Nicholas Henry. Disamping itu, berbagai pendekatan yang berfokus pada proses pembelajaran (learning paradigm) dapat dikelompokkan ke dalam paradigma ini.

Sementara itu, *Paradigma Sistemik* berfokus pada pendekatan menyeluruh dan terpadu dimensi-dimensi administrasi dan menempatkan birokrasi sebagai suatu sistem organisasi dan manajemen yang secara dinamik mengadakan interaksi dengan lingkungan internal (*inner system*) maupun eksternal (*outer system* atau *contingencial*). Pilar bangunan *Paradigma Sistemik* ini dibangun dari berbagai teori dan pendekatan dalam *Paradigma Struktural-Fungsional* dan *Paradigma Perilaku*. Disamping itu, paradigma ini menganut adanya nilai-nilai keserasian, keseimbangan, kontinuitas, dan optimalisasi pencapaian tujuan.

Paradigma Kajian Kebijakan Publik memfokuskan perhatian dan analisisnya pada keseluruhan substansi dari proses kebijakan, mulai dari perumusan kebijakan,

pelaksanaan, pengawasan, dan penilaian kinerja yang harus dilakukan sisten administrasi publik, baik dalam konteks substansi permasalahan di dalam sistem itu sendiri (*inner system*), maupun dalam interaksinya secara dinamis dan *contingencial* dengan lingkungan eksternalnya. *Locus* dari paradigma ini adalah sistem administrasi publik dalam berbagai unsur, satuan, posisi, peran dan dinamikanya.

Berbagai paradigma tersebut di atas menawarkan teori, pemikiran dan pendekatan tertentu yang sangat berguna bagi pemahaman dan pengembangan alternatif pemecahan masalah yang dihadapi sistem administrasi publik pada locus dan focus tertentu, baik permasalahan organisasional (*inner system*) maupun permasalahan lingkungan (*external system*) yang muncul dalam setiap proses penyelenggaraan berbagai tugas pemerintahan.

Pada hakekatnya masalah-masalah tersebut secara sistemik bertalian erat satu sama lain, dan dapat disederhanakan sebagai permasalahan kelembagaan, organisasi, sumber daya manusia, manajemen, serta sarana dan prasarana administrasi. Pembangunan administrasi publik pada hakekatnya terarah pada upaya mengatasi berbagai permasalahan empirik yang dihadapi sistem administrasi publik, baik yang muncul dalam sistem internal maupun dalam kaitannya dengan interaksi sistem dengan lingkungannya. Diharapkan, berbagai paradigma tersebut dapat membantu memecahkan permasalahan-permasalahan empirik tersebut sehingga proses pencapaian tujuan dalam penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang harus dilakukan dapat berlangsung secara efektif dan efisien.

Model Administrasi Publik pada Era Pembangunan

Tiga model analisis yang dikenal dengan *paradigma* yang telah didiskusikan di atas menawarkan pemikiran-pemikiran yang sangat bermanfaat bagi pemecahan masalah-masalah empirik, baik organisasional maupun lingkungan, yang muncul dalam setiap praktek administrasi publik. Akan tetapi dalam kenyataannya, ketiga paradigma tersebut, dan paradigma-paradigma administrasi publik lainnya, tampaknya belum dapat membantu memecahkan permasalahan-permasalahan sebagaimana diharapkan terbukti dengan masih banyaknya negara, terutama negara-negara berkembang, yang belum berhasil melaksanakan fungsi umum pemerintahan secara efektif dan efisien.

Berbagai dimensi administrasi dan kompleksitas permasalahan pembangunan yang tumbul dalam rangka penyelenggaraan berbagai tugas pemerintahan di negara-negara berkembang tersebut secara sistemik berhubungan erat satu sama lain, dan dapat disederhanakan dalam komponen-komponen permasalahan administrasi sebagai berikut: kelembagaan, organisasi, sumber daya manusia, manajemen dan sarana dan prasarana administrasi (Mustopadidjaja, *ibid*). Apabila dihubungkan dengan inti dari ilmu administrasi publik ketika pertama kali dikembangkan oleh Woodrow Wilson bahwa tujuan utama eksistensinya adalah untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya, maka tampaknya diperlukan paradigma-paradigma baru yang diharapkan dapat mengatasi permasalahan administrasi di negara-negara berkembang dan berorientasi pada 'administrasi pemerintahan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah untuk kepentingan masyarakat.'

Paradigma-paradigma baru tersebut muncul sesudah berakhirnya era paradigma Henry pada tahun 1970, dan berbarengan dengan Era Pembangunan yang dicanangkan oleh *United Nation Organization* (Thoha, *ibid*). Apabila dilihat dari sudut pandang administrasi publik, maka paradigma-paradigma baru yang muncul dapat disebut

paradigma-paradigma pembangunan. Paradigma-paradigma tersebut, antara lain, adalah *'Reinventing Government'*, *'Banishing Bureaucracy'*, dan *'Good Governance'*.

(1) Konsepsi *'Reinventing Government'*

Konsep ini muncul pada tahun 1990-an, dan ditetapkan oleh pemerintah Amerika Serikat sebagai proyek perbaikan administrasi pemerintahan dalam bidang pelayanan publik. Dipimpin oleh Wakil Presiden Al Gore, proyek *'Reinventing Government'* dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan publik AS terhadap pemerintahnya. Adapun nama proyek tersebut diambil dari buku dengan judul yang sama, yang disusun oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992).

Dalam buku tersebut Osborne dan Gaebler menawarkan *sepuluh* konsep perbaikan pelayanan publik. Kesepuluh konsep tersebut adalah (1) *Steering rather than rowing*, (2) *Empower communities to solve their own problems rather than merely deliver services*, (3) *Promote and encourage competition rather than monopolies*, (4) *Be driven by missions rather than rules*, (5) *Result oriented by funding outcomes rather than outputs*, (6) *Meet the needs of the customer rather than those of the bureaucracy*, (7) *Concentrate on earning money rather than just spending it*, (8) *Invest in preventing problems rather than curing crises*, (9) *Decentralize authority rather than build hierarchy*, dan (10) *Solve problem by influencing market forces rather than treating public programs*.

Menurut Osborne dan Gaebler, untuk memperbaiki kinerjanya pemerintah berperan sebagai katalisator, yang tidak melaksanakan sendiri pembangunan, tetapi cukup mengendalikan sumber-sumber yang ada di masyarakat dengan mengoptimalkan pembangunan dana dan daya sesuai kepentingan publik. Di samping itu, pemerintah harus memberdayakan masyarakat agar lebih berperan serta dalam pembangunan melalui organisasi-organisasi kemasyarakatan seperti Koperasi, LSM, dsb.

Dalam bidang pelayanan publik, pemerintah harus menciptakan kompetisi agar sektor usaha swasta dan pemerintah bersaing, dan terpaksa bekerja lebih profesional dan efisien. Pemerintah pun harus melakukan aktivitas yang menekankan kepada pencapaian apa yang merupakan "misinya" daripada menekankan pada peraturan-peraturan. Setiap organisasi diberi kelonggaran untuk menghasilkan sesuatu sesuai misinya. Motivasi harus ditingkatkan dengan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada instansi yang menunjukkan kinerja yang baik.

Sesuai dengan tugas utamanya, pemerintah harus mengutamakan kebutuhan masyarakat, dan bukan kebutuhan para birokrat. Sebagai penyelenggara pemerintahan, aparatur seharusnya terdiri atas orang-orang yang tahu bagaimana memberikan kontribusi untuk organisasinya, disamping pandai menghemat biaya. Mereka juga harus mampu bersikap antisipatif, mencegah daripada menanggulangi. Misalnya mencegah kebakaran sebelum timbul korban, atau mencegah epidemi sebelum timbul penyakit.

Untuk memperbaiki birokrasi, pemerintah harus mengadakan perubahan pola kewenangan, dari berorientasi hirarki menjadi partisipatif dengan mengembangkan kerjasama tim. Dengan demikian, organisasi yang lebih rendah akan leluasa untuk berkreasi dan mengambil inisiatif yang diperlukan. Dalam pelayanan publik, pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar. Pasokan didasarkan kepada kebutuhan atau permintaan pasar dan bukan sebaliknya. Untuk itu kebijakan harus berdasarkan pada kebutuhan pasar.

(2) Konsepsi *'Banishing Bureacracy'*

Paradigma baru lainnya menurut David Osborne dan Peter Plastrik di dalam buku *"Banishing Bureaucracy"* (1996) adalah membahas cara penerapan strategi untuk mentransformasikan sistem dari organisasi birokrasi ke organisasi wirausaha, dengan memberikan *know how* untuk aplikasinya melalui 5 strategi inovatif. Kelima strategi tersebut adalah (1) *Center Strategy*, (2) *Consequence Strategy*, (3) *Customer Strategy*, (4) *Control Strategy*, dan (5) *Cultural Strategy*.

Perbedaan antara kedua paradigma adalah : *Reinventing Government* menawarkan reinvensi dengan karakteristik yang berorientasi wirausaha secara deskriptif, sedangkan *Banishing Bureaucracy* membahas cara penciptaan strategi untuk mentransformasikan sistem organisasi birokrasi ke organisasi wirausaha secara preskriptif.

Menurut Osborne dan Plastrik *Center Strategy* dimaksudkan untuk menata kembali tujuan, peran dan arah organisasi. Sementara *Consequence Strategy* diharapkan dapat mendorong "persaingan sehat" guna meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai, melalui penerapan "*reward and punishment*" dengan memperhitungkan resiko ekonomi dan pemberian penghargaan. Dalam *Customer Strategy* pola pertanggung-jawaban kinerja pelayanan dirubah dari lembaga yang dibentuk pemerintah kepada masyarakat pelanggan. Strategi ini memberikan pilihan kepada masyarakat terhadap organisasi pemberi pelayanan dan menetapkan standar pelayanan yang harus dipenuhi organisasi-organisasi tersebut.

Selanjutnya melalui *Control Strategy* diharapkan mampu merubah lokasi dan bentuk kendali di dalam organisasi. Kendali dialihkan kepada lapisan organisasi paling bawah, yaitu pelaksana atau masyarakat. Kendali Organisasi dibentuk berdasarkan visi dan misi yang telah ditentukan. Dengan demikian terjadi proses pemberdayaan organisasi, pegawai dan masyarakat. Untuk mencapai keberhasilan misi, perlu dilakukan *Cultural Strategy*. Strategi ini diharapkan dapat merubah budaya kerja organisasi yang terdiri dari unsur kebiasaan, emosi dan psikologi, dan merubah budaya organisasi.

(3) Konsepsi 'Good Governance'

Good Governance merupakan suatu paradigma baru yang berorientasi kepada hubungan yang sinergik dan konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab. UNDP merumuskan 9 karakteristik *Good Governance*. Kesembilan karakteristik tersebut adalah (1) *Participation*, (2) *Rule of Law*, (3) *Transparency*, (4) *Responsiveness*, (5) *Consensus Orientation*, (6) *Equity*, (7) *Effectiveness and Efficiency*, (8) *Accountability*, dan (9) *Strategic Vision*.

Menurut konsep ini, untuk mewujudkan suatu *Kepemerintahan yang Baik*, pemerintah harus memberi kesempatan kepada setiap warganegara untuk berpartisipasi secara konstruktif dalam pembuatan keputusan. Kerangka hukum negara pun harus adil dan diberlakukan kepada setiap warganegara, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Di samping itu, setiap informasi yang berhubungan dengan praktek pemerintahan harus dapat diakses secara langsung oleh masyarakat, dipahami dan dapat dimonitor. Pemerintah pun harus tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, dan melaksanakan pelayanan publik secara adil dan merata.

Untuk mencapai hasil yang terbaik, kebijakan harus dirumuskan sesuai dengan kesepakatan bersama di antara pemerintah dan *stakeholders*. Kebijakan juga harus diberlakukan sama kepada semua warganegara, karena mereka memiliki hak yang sama untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seluruh proses implementasinya harus berorientasi pada tugas pokok dan kewajiban setiap lembaga pemerintah secara berdayaguna dan berhasilguna. Seluruh kebijakan dan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan juga harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan *stakeholders*. Di samping itu, seluruh komponen dalam sistem *Good Governance* harus memiliki persepsi yang sama dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik, dan berpandangan jauh ke depan sejalan dengan tujuan pembangunan.

Apabila kita bandingkan dengan dua paradigma sebelumnya, maka dapat ditarik persamaan dan perbedaan di antara ketiganya. *Pertama*, ketiga paradigma tersebut memiliki orientasi yang sama, yaitu peningkatan kualitas *pelayanan publik* melalui perbaikan-perbaikan pada sektor-sektor manajemen, kelembagaan, dan perilaku sumberdaya manusia. *Kedua*, fokus perhatian *Reinventing Government* ditujukan pada pembangunan *manajemen* wirausaha, sementara *Banishing Bureaucracy* lebih menaruh perhatian pada strategi pembaruan *organisasi* pemerintah menuju, sedangkan *Good Governance* menekankan para pemberian pelayanan publik yang berkualitas.

Dan apabila kita hubungkan dengan konsep paradigma sebelumnya, dapat kita tarik satu benang merah bahwa konsep-konsep yang terkandung di dalam ketiga paradigma tersebut juga selaras dengan nilai-nilai di dalam konsep Administrasi Negara Baru George Frederickson, yakni *responsiveness*, *worker and citizen participation* *in decision making*, *social equity*, *citizen choice*, dan *administrative responsibility for program effectiveness*.

Kesimpulan: Alur Pemikiran

Untuk mengidentifikasi alur pemikiran yang berkembang dalam lingkup administrasi publik dilakukan kajian literatur terhadap berbagai teori, konsep, asumsi, metodologi, pendekatan, model, paradigma dan implementasi lainnya yang muncul dari sejak pertama kali 'diperkenalkan' secara formal oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887 hingga era *Good Governance*. Kajian ini diawali dengan mengamati teori-teori dan paradigma-paradigma administrasi publik yang muncul, dan selanjutnya dipilih sebuah teori dan paradigma yang sesuai dengan perkembangan administrasi publik.

Perkembangan ilmu administrasi publik, pada hakekatnya, bermula dari *empat* jenis teori yang dikembangkan Stephen Bailey, yang mendasari pembentukan *tiga* pilar administrasi publik, dan selanjutnya mendasari penyusunan paradigma. Teori tersebut adalah sebagai berikut : (1) Teori Deskriptif, (2) Teori Normatif, (3) Teori Asumtif, dan (4) Teori Instrumental. Dari keempat teori tersebut selanjutnya berkembang suatu proses pembentukan tiga pilar utama administrasi publik, yaitu: (1) Perilaku organisasi, dan perilaku manusia dalam organisasi-organisasi publik, (2) Teknologi manajemen, dan lembaga-lembaga implementasi kebijaksanaan, dan (3) Kepentingan publik yang berkaitan dengan pilihan etika individual dan persoalan-persoalan pemerintahan.

Secara kronologis-paradigmatik perkembangan tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1887-1900 : Era Awal Ilmu Administrasi Publik

Pada era ini perkembangan administrasi publik dimulai, tepatnya pada tahun 1887 ketika Woodrow Wilson menulis artikel berjudul *The Study of Administration* dalam jurnal triwulanan *Political Science Quarterly* yang mengajukan perlunya dikotomi politik-administrasi, yakni pembedaan yang naif antara aktivitas politik dan administrasi dalam organisasi publik.

1900-1926 : Era Paradigma Dikotomi Politik-Administrasi

Pada era ini timbul gagasan untuk benar-benar mendikotomikan politik-administrasi. Sebagaimana ditegaskan oleh tokoh-tokoh era ini, yaitu Frank Goodnow dan Leonard White, politik hendaknya hanya mengurus kebijakan-kebijaksanaan dan berbagai masalah lain yang terkait dengan tujuan negara, sedangkan administrasi berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijaksanaan tersebut.

1927-1937: Era Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi

Pada dasawarsa ini prinsip-prinsip manajerial berkembang dengan pesat dan diterima baik di kalangan industri dan pemerintah. Prinsip-prinsip ini pun dapat diterapkan di lingkungan administrasi manapun, tanpa memandang misi, fungsi, budaya ataupun kerangka institusional. Tokoh-tokoh pengembang prinsip-prinsip administrasi tersebut antara lain Mary Parker Folley, Henry Fayol, James Mooney, Alan Relley, Frederick Taylor, Luther Gullick dan Lyndall Urwick.

1938-1947: Era Pertentangan Konsep

Pada era ini ilmu administrasi publik yang telah berkembang mendapat pertentangan secara konseptual dari dua kubu yang berbeda. Gugatan *pertama* menyatakan bahwa politik dan administrasi publik, pada hakekatnya, tidak dapat dipisah-pisahkan, demikian ditegaskan oleh tokoh-tokohnya Fritz Morstein, John Gaus dan Allen Schick. Tantangan *kedua* datang dari Robert Dahl yang menyatakan bahwa ide universalime pada prinsip-prinsip administrasi tidak dapat diterapkan pada semua tempat karena perbedaan perilaku dan tatanan sosial berbeda antara satu kebudayaan an lainnya. Tokoh penentang prinsip lainnya Herbert Simon menegaskan bahwa dalam setiap prinsip terdapat suatu *counterpartship*. Oleh karena itu keseluruhan ide dari prinsip-prinsip tersebut dapat dibantah.

1947-1950: Era Kompromi Pemikiran

Pada era ini pertentangan terhadap paradigma tradisional dan prinsip-prinsip administrasi dicoba dikompromikan oleh Herbert Simon yang mengemukakan bahwa sebaiknya para ahli ilmu administrasi publik dibagi dua: kelompok *pertama*, mere yang memusatkan perhatian pada perkembangan ilmu 'administrasi murni' berdasarkan psikologi sosial, dan kelompok *kedua* lebih memusatkan kepada 'pembuatan kebijakan umum'. Dengan demikian, kedua kelompok akan saling bekerjasama karena keduanya berada pada jalur yang berbeda.

1950-1970: Era Paradigma Adminisitrasi Negara Sebagai Ilmu Politik

Era ini mengembalikan eksistensi administrasi publik sebagai bagian ilmu politik, mengingat bahwa pada dasarnya administrasi publik membantu penguasa politik melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya, dan administrasi publik pun memiliki kekuasaan penuh pada birokrasi pemerintahan untuk melakukan tugasnya tersebut. Para tokoh yang menonjol pada era ini, di antaranya Dwight Waldo, Frederick Mosher, Paul Appleby dan Fred Riggs.

1956-1970 : Era Paradigma Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi Publik

Pada era ini teknik-teknik ilmu manajemen dan teori organisasi mulai dikembangkan sebagai bagian dari ilmu administrasi publik, dan seringkali memerlukan keahlian dan spesialisasi. Tetapi dimana dan pada institusi apa teknik-teknik ini harus diterapkan bukanlah menjadi rumusan perhatian para pengembangnya. Tokoh-tokoh administrasi publik dalam era ini, antara lain Keith Henderson dan Lynton Caldwell.

1970an: Era Paradigma Administrasi Publik Sebagai Administrasi Publik.

Pada era ini perhatian ilmu administrasi mulai merambah pada teori organisasi, dan terus berkembang ke arah teori dan teknik-teknik administrasi, manajemen modern,

politik-ekonomi, dan analisis kebijaksanaan publik. Tokoh-tokoh administrasi publik yang termasuk dalam paradigma ini antara lain Charles Lindbloom, Gerald Caiden, Louis Gawthrop, D.H. Rosenbloom, dan Amitai Etzioni.

1970-1990: Era Administrasi Pembangunan

Pada tahun 1970 *United Nation Organization* mencanangkan dimulainya Era Pembangunan. Walaupun pada era ini belum tampak ahli administrasi publik yang mengajukan paradigma baru, tetapi banyak sekali pemikiran yang ditujukan pada pemecahan masalah-masalah pembangunan. Pemikiran-pemikiran tersebut terutama berkaitan dengan konsep-konsep perbaikan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan mendapat perhatian dari para cendekiawan dan praktisi administrasi publik ~ dan karena itu layak disebut paradigma. Di antara konsep-konsep yang paling menonjol adalah '*Reinventing Government*' oleh David Osborne dan Ted Gaebler, '*Banishing Bureaucracy*' oleh David Osborne dan Peter Plastrik, dan '*Good Governance*' yang dirumuskan oleh UNDP bagi negara-negara berkembang dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab.

DAFTAR PUSTAKA

- Bellone, Carl J., *Organization Theory and the New Public Administration*. Boston, MA: Allyn and Bacon, Inc., 1980.
- Dimock, Marshal E., Glagys O. Dimock and Louis W. Koenig, *Public Administration*. New York: Rhinehart and Company, 1960.
- Dunn, William N. and Bahman Fouzouni, *Toward a Critical Administrative Theory*. Beverly Hill: Sage Publications, 1976, sebagaimana dikutip oleh Thoha, Miftah, *Ibid*, hal. 134.
- Frederickson, H. George, *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press, 1980.
- Golembiewski, Robert T. *Public Administration as a Developing Discipline. Part I: Perspective on Past and Present*. New York: Marcel Dekker (1977) in Nicholas Henry. *Ibid*, ps. 27-37.
- Goodnow, Frank J., *Politics and Administration*. New York: Macmillan, 1900.
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall Inc., 1975.
- Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, USA: Chicago University Press, 1970:111-135.
- LAN dan BPKP. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: Lembaga Administrasi publik, 2000:7-8.
- Litchfield, Edward H, *Notes on a General Theory of Administration*, Administrative Science Quarterly, Vol. I, 1956.
- Merriam-Webster, *Webster's New Collegiate Dictionary*. Springfield, Massachusetts, USA: G & C Merriam Company, 1977-830.
- Mufiz, Ali, *Buku Materi Pokok Pengantar Administrasi publik*. Jakarta: Universitas Terbuka, 1984-1985 dalam Bintoro Tjokroamidjojo, *Ibid*, hal. 20
- Mustopadidjaja, *Paradigma-Paradigma Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Administrasi publik Republik Indonesia, 2002, hal.3-4.
- Nisjar, Karhi S., *Pengaruh Pendelegasian Wewenang Sebagai Bagian Esensial Manajemen Strategi Terhadap Peningkatan Produktivitas Organisasi*, disertasi program doktor. Bandung: Universitas Padjadjaran, 1995:43-57.
- Osborne, David and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1997.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government* Reading, MA: A Plume Book, 1992.
- Robbins, Stephen P., *The Integrative Process: Integrating Theory and Practice*. New Delhi: Prentice-Hall of India Private Limited, 1976:47.
- Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- Thoha, Miftah, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi publik*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Studi Pembangunan Administrasi publik dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan dan Penerapan*. Jakarta: Lembaga Administrasi publik, 1987.
- Waldo, Dwight, *Public Administration* in Marian D. Irish (ed). *Political Science: Advance of the Discipline*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1968:153-189.

Waldo, Dwight, *The Study of Public Administration*. New York: Random House Inc., 1953.