

Bab 2

Perkembangan Pemikiran Mengenai Administrasi Pembangunan

Pengertian Administrasi dan Pembangunan

Ada berbagai pengertian mengenai *administrasi*. Yang paling mendasar adalah pengertian dari Waldo, yang menyatakan bahwa *administrasi negara* adalah *species* dari *genus* administrasi, dan administrasi itu sendiri berada dalam keluarga *kegiatan kerjasama antarmanusia*. Waldo (1992) menyatakan yang membedakan administrasi dengan kegiatan kerjasama antarmanusia lainnya adalah *derajat rasionalitasnya yang tinggi*. Derajat rasionalitas yang tinggi ini ditunjukkan oleh *tujuan* yang ingin dicapai serta cara untuk mencapainya.

Administrasi negara berkenaan dengan administrasi dalam lingkup negara, sering kali pula diartikan sebagai pemerintah. Seperti halnya dalam *genus*-nya, administrasi, adanya tujuan yang ingin dicapai merupakan konsep yang mendasar pula dalam administrasi negara. Tujuan itu sendiri tidak perlu hanya satu; pada setiap waktu, tempat, bidang, atau tingkatan, bahkan kegiatan tertentu, terdapat tujuan-tujuan tertentu. Tetapi sebagai negara tentu harus ada asas, pedoman, dan tujuan, yang menjadi landasan kerja administrasi negara. Pada umumnya (meskipun tidak semuanya) gagasan-gagasan dasar tersebut ada dalam konstitusi negara yang bersangkutan.

Pengertian pembangunan dapat ditinjau dari berbagai segi. Kata *pembangunan* sedar sederhana sering diartikan sebagai proses perubahan ke arah keadaan yang lebih baik. Seperti dikatakan oleh Seers (1969) di sini ada pertimbangan nilai (*value judgment*). Atau menurut Riggs (1966) ada orientasi nilai yang menguntungkan (*favourable value orientation*).

Namun, ada perbedaan antara arti pembangunan dan perkembangan. Pembangunan adalah perubahan ke arah kondisi yang lebih melalui upaya yang dilakukan secara terencana, sedangkan perkembangan adalah perubahan yang dapat lebih baik atau lebih buruk, dan

tidak perlu ada upaya tertentu. Adanya upaya yang diselenggarakan secara berencana, merupakan unsur penting dalam pembangunan. Hal ini mengingatkan adanya pandangan bahwa perubahan sosial adalah hukum sejarah yang akan terjadi dengan sendirinya walaupun tanpa upaya.

Dalam kata pembangunan, hal yang sangat pokok yaitu adanya hakikat *membangun*, yang beralawanan dengan *merusak*. Oleh karena itu, perubahan ke arah keadaan yang lebih baik seperti yang diinginkan dan dengan upaya yang terencana, harus dilakukan melalui jalan yang tidak merusak, tetapi justru mengoptimalkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

Pembangunan menjadi bahan kajian berbagai disiplin ilmu, terutama setelah Perang Dunia Kedua (PD II), dengan lahirnya banyak negara baru yang semula merupakan wilayah jajahan. Pembangunan telah menjadi bahan studi ilmu ekonomi, politik, sosial, dan administrasi, dan telah berkembang pula sebagai studi multidisiplin dengan pendekatan dari berbagai cabang ilmu pengetahuan.

Pembangunan sering dikaitkan dengan modernisasi dan industrialisasi. Seperti dikatakan Gouled (1977), ketiga-tiganya menyangkut proses perubahan. Pembangunan adalah salah satu bentuk perubahan sosial, modernisasi adalah suatu bentuk khusus (*special case*) dari pembangunan, dan industrialisasi adalah salah satu segi (*a single facet*) dari pembangunan. Dari pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa pembangunan lebih luas sifatnya dari pada modernisasi, dan modernisasi lebih luas dari pada industrialisasi.

Seperti dikatakan Rutow (1967), modernisasi adalah proses yang mencakup perubahan-perubahan yang spesifik, termasuk industrialisasi, yang menunjukkan penguasaan yang lebih luas atas alam melalui kerjasama

yang lebih erat antar manusia. Black, *et al.* (1975), melukiskan modernisasi sebagai proses di mana terjadi transformasi masyarakat sebagai dampak revolusi ilmu pengetahuan dan teknologi. Proses transformasi dari masyarakat agraris ke masyarakat industri adalah salah satu indikasi dari proses industrialisasi.

Berkaitan pula dengan pembangunan adalah pembaharuan, yang juga merupakan suatu bentuk perubahan ke arah yang dikehendaki, tetapi lebih berkait dengan nilai-nilai atau sistem nilai. Pembangunan dengan demikian juga berarti pembaharuan, meskipun pembaharuan tidak selalu harus berarti pembangunan.

Dengan tidak mengabaikan sumbangan disiplin ilmu sosial lain terhadap studi pembangunan, kajian bidang ekonomi memberikan dampak paling besar terhadap konsep-konsep pembangunan.

Konsep-konsep Pembangunan

Pembangunan, menurut literatur-literatur ekonomi pembangunan, sering didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil per kapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya.

Teori pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri setidaknya-tidaknya sejak abad ke-18. Menurut Adam Smith (1776) proses pertumbuhan diawali apabila perekonomian mampu melakukan pembagian kerja (*division of labor*). *Division of labor* akan meningkatkan produktivitas yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan. Adam Smith juga mengarisbawahi pentingnya skala ekonomi. Dengan meluasnya pasar, akan terbuka inovasi-inovasi baru yang pada gilirannya akan mendorong perluasan pembagian kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Setelah Adam Smith, muncul pemikiran-pemikiran yang berusaha mengkaji batas-batas pertumbuhan (*limits to growth*), antara lain Malthus (1798) dan Ricardo (1917).

Setelah Adam Smith, Malthus, dan Ricardo yang disebut sebagai aliran klasik, berkembang *teori pertumbuhan ekonomi modern* dengan berbagai variasinya. Pada intinya teori ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pentingnya (1) akumulasi modal (*physical capital formation*) dan (2) peningkatan kualitas dan investasi sumber daya manusia (*human capital*). Salah satu dampaknya yang besar dan berlanjut hingga sekarang adalah model pertumbuhan yang dikembangkan oleh Harrod (1948) dan Domar (1946). Pada intinya model ini berpikjak pada pandangan Keynes (1936) yang menekankan pentingnya aspek permintaan dalam mendorong pertumbuhan jangka panjang.

Dalam model Harrod-Domar, pertumbuhan ekonomi akan ditentukan oleh dua unsur pokok, yaitu tingkat tabungan (investasi) dan produktivitas kapital

(*capital output ratio*). Agar dapat tumbuh secara berkelanjutan, masyarakat dalam suatu perekonomian harus mempunyai tabungan yang merupakan sumber investasi. Makin besar tabungan, makin besar investasi, dan makin tinggi pertumbuhan ekonomi.

Apabila Harrod-Domar memberi tekanan pada pentingnya peranan modal, Arthur Lewis (1954) dengan model *surplus of labor*-nya memberikan tekanan pada peranan jumlah penduduk. Dalam model ini diasumsikan terdapat penawaran tenaga kerja yang sangat elastis. Ini berarti para pengusaha dapat meningkatkan produksinya dengan mempekerjakan tenaga kerja yang lebih banyak tanpa harus menaikkan tingkat upahnya. Meningkatnya pendapatan yang diperoleh kaum pemilik modal akan mendorong investasi-investasi baru, karena kelompok ini mempunyai hasrat menabung dan menanam modal (*marginal propensity to save invest*) yang lebih tinggi dibanding kaum pekerja. Tingkat investasi yang tinggi pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu berkembang sebuah model pertumbuhan yang disebut *neo-klasik*. Teori pertumbuhan neo-klasik mulai memasukan unsur teknologi yang diyakini akan berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara (Solow, 1957). Dalam teori neo-klasik, teknologi dianggap sebagai faktor *eksogen* yang tersedia untuk dimanfaatkan oleh semua negara di dunia. Dalam perekonomian yang terbuka, di mana semua faktor produksi dapat berpindah secara leluasa dan teknologi dapat dimanfaatkan oleh semua negara, maka pertumbuhan semua negara di dunia akan *konvergen*, yang berarti kesenjangan akan berkurang.

Teori pertumbuhan selanjutnya mencoba menemukan fakto-fakto lain di luar modal dan tenaga kerja, yang mendorong pertumbuhan ekonomi. Salah satu teori berpendapat bahwa investasi sumber daya manusia mempunyai pengaruh yang besar terhadap peningkatan produktivitas. Menurut Becker (1964) peningkatan produktivitas tenaga kerja ini dapat didorong melalui pendidikan dan pelatihan serta peningkatan derajat kesehatan. Teori *human capital* ini selanjutnya diperkuat dengan berbagai studi empiris antara lain untuk Amerika Serikat oleh Kendrick (1976).

Selanjutnya, pertumbuhan yang bervariasi di antara negara-negara yang membangun melahirkan pandangan bahwa teknologi bukan faktor *eksogen*, tapi faktor *endogen* yang dapat dipengaruhi oleh berbagai variabel kebijaksanaan (Romer, 1990). Sumber pertumbuhan dalam teori endogen adalah meningkatnya stok pengetahuan dan ide baru dalam perekonomian yang mendorong tumbuhnya daya cipta, kreasi, inisiatif, yang diwujudkan dalam kegiatan inovatif dan produktif. Ini semua menuntut kualitas sumber daya manusia yang meningkat. Transformasi pengetahuan dan ide baru tersebut dapat terjadi melalui kegiatan perdagangan

internasional, penanaman modal, lisensi, konsultasi, dan komunikasi.

Mengenai peran perdagangan dalam pertumbuhan, Nurkse (1953) menunjukkan bahwa perdagangan merupakan mesin pertumbuhan selama abad ke-19 bagi negara-negara yang sekarang termasuk dalam kelompok negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan Selandia Baru. Pada abad itu kegiatan industri yang termaju terkonsentrasi di Inggris. Pesatnya perkembangan industri dan pertumbuhan penduduk di Inggris yang miskin sumber alam telah meningkatkan permintaan bahan baku dan makanan dari negara-negara yang disebut diatas. Dengan demikian pertumbuhan yang terjadi di Inggris menyebar ke negara lain melalui perdagangan internasional. Kemudian kita melihat bahwa kemajuan ekonomi di negara-negara industri baru yang miskin sumber alam di belahan kedua abad ke-20, seperti Korea, Taiwan, Hongkong, dan Singapura, juga didorong oleh perdagangan internasional.

Dalam kelompok teori pertumbuhan ini ada pandangan penting yang dianut oleh banyak pemikir pembangunan, yaitu teori tahapan pertumbuhan. Dua di antara yang penting adalah dari Rostow (1960) dan Chenery-syrquin (1975). Menurut Rostow, transformasi dari negara terbelakang menjadi negara maju dapat dijelaskan melalui urutan tingkatan atau tahap pembangunan. Rostow mengemukakan 5 tahap yang dilalui oleh suatu negara dalam proses pembangunannya, yaitu tahap *traditional society*, *preconditions for growth*, *the take-off*, *the drive to maturity*, dan *the age of high mass-consumption*. Menurut Chenery dan Syrquin (1975), yang merupakan perkembangan pemikiran dari Collin Clark dan Kuznets, perkembangan perekonomian akan mengalami transformasi (konsumsi, produksi, dan lapangan kerja), dari perekonomian yang didominasi sektor pertanian menjadi didominasi sektor industri dan jasa.

Salah satu harapan atau anggapan dari pengikut aliran teori pertumbuhan adalah bahwa hasil pertumbuhan akan dapat dinikmati masyarakat sampai di lapisan yang paling bawah. Namun, pengalaman pembangunan dalam tiga dasawarsa (1940-1970) menunjukkan bahwa rakyat di lapisan bawah tidak senantiasa menikmati cucuran hasil pembangunan seperti yang diharapkan. Bahkan dibanyak negara kesenjangan makin melebar. Hal ini disebabkan, meskipun pendapatan dan konsumsi mungkin meningkat, namun kelompok masyarakat yang sudah baik keadaannya dan lebih mampu memanfaatkan kesempatan, antara lain karena posisinya yang meguntungkan (*privileged*), akan memperoleh semua atau sebagian besar hasil pembangunan. Dengan demikian, yang kaya semakin bertambah kaya dan yang miskin tetap miskin bahkan dapat menjadi lebih miskin.

Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap pradigma yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan, antara lain berkembang kelompok pemikiran yang disebut pradigma *pembangunan sosial*, yang tujuannya adalah menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan.

Salah satu metode yang umum digunakan dalam menilai pengaruh pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah dengan mempelajari distribusi pendapatan. Pembagian pendapatan berdasarkan kelas-kelas pendapatan dapat diukur dengan kurva *Lorenz* atau indeks *Gini*. Selain distribusi pendapatan, dampak dan hasil pembangunan juga dapat diukur dengan melihat tingkat kemiskinan (*poverty*) di suatu negara. Berbeda dengan distribusi pendapatan yang menggunakan konsep relatif, analisis yang mengenai tingkat kemiskinan menggunakan konsep absolut atau kemiskinan absolut.

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, namun disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabannya tidak henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan. Sebuah model, yang dinamakan *pemerataan dengan pertumbuhan* atau *redistribution with growth* (RWG) dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974 (Chenery, *et al.*). Ide dasarnya adalah pemerintah harus mempengaruhi pola pembangunan sedemikian rupa sehingga produsen yang berpendapatan rendah (yang di banyak negara berlokasi di perdesaan dan produsen kecil di perkotaan) akan mendapat kesempatan meningkatkan pendapatan dan secara simultan menerima sumber ekonomi yang diperlukan.

Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan paradigma keadilan dalam pembangunan, berkembang pendekatan kebutuhan dasar manusia atau basic human needs (BHN) (Streeten, *et al*, 1981). Strategi BHN disusun untuk menyediakan barang dan jasa dasar bagi masyarakat miskin, seperti makanan pokok, air dan sanitasi, perawatan kesehatan, pendidikan dasar, dan perumahan. Walaupun RWG and BHN mempunyai tujuan yang sama, tetapi dalam hal kebijaksanaan yang diambil terdapat perbedaan. RWG menekankan pada peningkatan produktivitas dan daya beli masyarakat miskin, sedangkan BHN menekankan pada penyediaan public services disertai jaminan bagi masyarakat miskin untuk memperoleh pelayanan tersebut.

Masalah pengangguran juga makin mendapat perhatian dalam rangka pembangunan ekonomi yang menghendaki adanya pemerataan. Todaro (1985) mengemukakan, terdapat kaitan yang erat antara pengangguran, ketidakmerataan pendapatan, dan kemiskinan. Pada umumnya mereka yang tidak memperoleh pekerjaan secara teratur termasuk dalam kelompok masyarakat miskin. Mereka yang memperoleh

pekerjaan secara terus-menerus adalah yang berpendapatan menengah dan tinggi. Dengan demikian, *memecahkan masalah pengangguran* dapat memecahkan masalah kemiskinan dan pemerataan pendapatan.

Beberapa ahli berpendapat pula bahwa pemerataan pendapatan akan meningkatkan penciptaan lapangan kerja (Seers, 1970). Menurut teori ini, barang-barang yang dikonsumsi oleh masyarakat miskin cenderung lebih bersifat padat tenaga kerja dibanding dengan konsumsi masyarakat yang berpendapatan lebih tinggi. Dengan demikian, pemerataan pendapatan akan menyebabkan pergeseran pola permintaan yang pada gilirannya akan menciptakan kesempatan kerja.

Dalam rangka perkembangan teori ekonomi politik dan pembangunan perlu dicatat pula bahwa aspek ideologi dan politik turut mempengaruhi pemikiran-pemikiran yang berkembang. Salah satu di antaranya adalah teori *ketergantungan* yang dikembangkan terutama berdasarkan keadaan pembangunan di Amerika Latin pada tahun 1950-an. Ciri utama dari teori ini adalah bahwa analisisnya didasarkan pada adanya interaksi antara struktur internal dan eksternal dalam suatu sistem. Menurut teori ini (Baran, 1957), keterbelakangan negara-negara Amerika Latin terjadi pada saat masyarakat perkapitalis tergabung ke dalam sistem ekonomi dunia kapitalis. Dengan demikian, masyarakat tersebut kehilangan otonominya dan menjadi daerah “pinggiran” (*periphery*) dari negara metropolitan yang kapitalis. Daerah (negara) pinggiran dijadikan “daerah-daerah jajahan” dari negara-negara metropolitan. Mereka hanya berfungsi sebagai *produsen* bahan mentah bagi kebutuhan industri daerah (negara) metropolitan, dan sebaliknya merupakan *konsumen* barang-barang jadi yang dihasilkan industri-industri di negara-negara metropolitan tersebut. Dengan demikian, timbul *struktur ketergantungan* yang merupakan rintangan yang hampir tak dapat *diatasi* serta merintang pula pembangunan yang mandiri.

Ada dua aliran dalam teori ketergantungan. Yaitu aliran Marxis dan Neo-Marxis, serta aliran non Marxis. Aliran Marxis dan Neo-Marxis menggunakan kerangka analisis dari teori Marxis tentang imperialisme. Aliran ini tidak membedakan secara tajam mana yang termasuk struktur internal dan mana struktur eksternal, karena kedua struktur tersebut dipandang sebagai faktor yang berasal dari sistem kapitalis dunia itu sendiri. Selain itu, aliran ini mengambil perspektif perjuangan kelas internasional antara para pemilik modal (para kapitalis) di satu pihak dan kaum buruh dipihak lain. Untuk memperbaiki nasib buruh, perlu diambil prakarsa menumbangkan kekuasaan yang ada. Oleh karena itu, menurut aliran ini, resep pembangunan untuk daerah pinggiran adalah *revolusi* (Andre Gunder Frank, 1967). Sedangkan aliran kedua melihat masalah ketergantungan dari *perspektif ansional* atau *regional*. Menurut aliran ini struktur dan kondisi

internal pada umumnya dilihat sebagai faktor yang berasal dari sistem itu sendiri, meskipun struktur internal ini pada masa lampau atau sekarang dipengaruhi oleh fakto-faktor luar negeri (lihat misalnya Theotonio Dos Santos, 1969; Tavares dan Serra, 1974; serta Cariola dan Sunkel, 1982). Oleh karena itu, subyek yang perlu dibangun adalah “bangsa” atau “rakyat” dalam suatu negara (*nation building*). Dalam menghadapi tantangan pembangunan, konsep negara atau bangsa ini perlu dijadikan landasan untuk mengadakan pembaharuan-pembaharuan.

Pandangan bahwa pembangunan tidak seyogyanya saja hanya memperhatikan tujuan-tujuan sosial ekonomi, berkembang luas. Masalah-masalah demokrasi dan hak-hak asasi manusia menjadi pembicaraan pula dalam kajian-kajian pembangunan (antara lain lihat Bauzon, 1992). Goulet (1977) yang mengkaji falsafah dan etika pembangunan, misalnya, mengetengahkan bahwa proses pembangunan harus menghasilkan (1) terciptanya “solidaritas baru” yang mendorong pembangunan yang berakar dari bawah (*grass-roots oriented*), (2) memelihara keberagaman budaya dan lingkungan, dan (3) menjunjung tinggi martabat serta kebebasan manusia dan masyarakat.

Dalam pembahasan mengenai berbagai paradigma yang mencari jalan ke arah pembangunan yang berkeadilan perlu diketengahkan pula teori *pembangunan yang berpusat pada rakyat*. Era pasca industri menghadapi kondisi-kondisi yang sangat berbeda dari kondisi-kondisi era industri dan menyajikan potensi-potensi baru yang penting guna memantapkan pertumbuhan dan kesejahteraan manusia, keadilan, dan kelestarian pembangunan (Korten, 1984). Logika yang dominan dari paradigma ini adalah ekologi manusia yang seimbang dengan sumber-sumber daya yang utama berupa sumber daya informasi dan prakarsa kreatif yang tak habis-habisnya. Tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang didefinisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi-potensi manusia. Paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai obyek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengerahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan setempat.

Paradigma terakhir dalam pembahasan ini, yang tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan sosial dan berbagai pandangan di dalamnya yang telah dibahas terdahulu, adalah *paradigma pembangunan manusia*. Menurut pendekatan ini, tujuan utama pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakat menikmati kehidupan yang kreatif, sehat dan berumur panjang. Walaupun tujuan ini sederhana, namun sering terlupakan oleh keinginan untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Banyak pengalaman pembangunan menunjukkan bahwa kaitan

antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia tidaklah terjadi dengan sendirinya. Pengalaman-pengalaman tersebut mengingatkan bahwa pertumbuhan produksi dan pendapatan (*wealth*) hanya merupakan alat, sedangkan tujuan akhir dari pembangunan harus manusianya sendiri.

Menurut pandangan ini, tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (UI Haq, 1995). Pengertian ini mempunyai dua sisi. *Pertama*, pembentukan kemampuan/kapabilitas manusia, seperti tercemin dalam kesehatan, pengetahuan, dan keahlian yang meningkat. *Kedua*, penggunaan kemampuan yang telah dipunyai untuk bekerja, untuk menikmati kehidupan, atau untuk aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial dan politik. Paradigma pembangunan manusia yang disebut sebagai sebuah konsep yang holistik ini mempunyai 4 unsur penting, yakni: (1) peningkatan produktivitas, (2) pemerataan kesempatan, (3) kesinambungan pembangunan, dan (4) pemberdayaan manusia.

Konsep ini diprakarsai dan ditunjang oleh United Nation Development Program (UNDP), yang mengembangkan Indeks Pembangunan Manusia dan *Human Development Index* (HDI). Indeks ini merupakan indikator komposit/gabungan yang terdiri dari 3 ukuran, yaitu: kesehatan (sebagai ukuran *longevity*), pendidikan (sebagai ukuran *knowledge*), dan tingkatan pendapatan riil (sebagai ukuran *living standards*).

Demikianlah berbagai aliran pemikiran dalam studi pembangunan, yang berkembang selama ini. Meskipun konsep pembangunan manusia dapat dianggap paling lengkap dan merupakan sintesa dari pendekatan-pendekatan sebelumnya, namun tampaknya belum ada satu pun pendekatan yang dapat memberikan jawaban yang memuaskan bagi semua orang. Masing-masing ada kekuatan dan kelemahannya. Dengan demikian, pendekatan yang terbaik adalah pendekatan yang disesuaikan pada kebutuhan, kondisi dan tingkat perkembangan masing-masing negara.

Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Administrasi Negara

Sebagaimana disiplin ilmu-ilmu lainnya, dan seperti juga konsep-konsep mengenai pembangunan yang telah diuraikan di atas, ilmu administrasi negara juga berkembang. Selama kurang lebih satu abad, administrasi negara telah mengalami perjalanan yang panjang, dan sebagai disiplin ilmu mengalami pasang surut.

Berbagai cara dapat digunakan untuk menganalisis perkembangan konseptual ilmu administrasi negara, antara lain metode pendekatan matriks *locus* dan *focus* (2×2 *matrix*) dari Golembiewski (1977) yang menghasilkan

empat fase dalam perkembangan ilmu administrasi negara. Fase-fase tersebut adalah (1) fase perbedaan *analitik* politik dari administrasi (2) fase perbedaan *konkrit* politik dari administrasi, (3) fase manajemen, dan (4) fase orientasi terhadap kebijaksanaan publik.

Golembiewski juga mengetengahkan adanya tiga paradigma komprehensif dalam perkembangan pemikiran-pemikiran ilmu administrasi negara, yakni (1) paradigma tradisional, (2) paradigma sosial psikologi, dan (3) paradigma kemanusiaan (*humanist/systemic*). Golembiewski mengajukan kritik terhadap paradigma-paradigma tersebut yang banyak kelemahannya dan meramalkan tumbuhnya gejala anti paradigma. Ia mengetengahkan bahwa yang akan muncul adalah paradigma-paradigma kecil (*mini paradigm*)

Nicholas Henry (1995) menggunakan pendekatan lain. Dengan memperkenalkan pandangan Bailey, bahwa untuk analisis administrasi negara sebagai ilmu harus diterapkan empat teori, yaitu teori deskriptif, normatif, asuntif dan instrumental, Henry mengenali tiga soko guru pengertian (*defining pillars*) administrasi negara, yaitu: (1) perilaku organisasi dan perilaku manusia dalam organisasi publik, (2) teknologi manajemen dan lembaga-lembaga pelaksana kebijaksanaan, dan (3) kepentingan publik yang berkaitan dengan perilaku etis individual dan urusan publik.

Henry mengetengahkan lima paradigma yang dalam administrasi negara, yaitu (1) dikotomi politik/administrasi, (2) prinsip-prinsip administrasi serta tantangan yang timbul dan jawaban terhadap tantangan tersebut, (3) administrasi negara sebagai ilmu politik, (4) administrasi negara sebagai manajemen, (5) administrasi negara sebagai administrasi negara. Berbagai cara pendekatan tersebut perlu dipahami oleh pelajar ilmu administrasi negara.

Sejak kelahirannya, pendekatan ilmu administrasi negara selalu berhubungan dengan ilmu politik. Bahkan esai Woodrow Wilson (1887) dalam *The Study of Public Administration* yang menjadi cikal bakal ilmu administrasi merupakan upaya untuk menajamkan fokus bidang studi politik, yaitu membuat pemisahan antara politik dengan administrasi. Di tahun-tahun berikutnya ilmu administrasi diperkuat dengan berkembangnya konsep-konsep *manajemen*, seperti manajemen ilmiah dari Taylor (1912), dan *organisasi*, seperti model organisasi yang disebut *birokrasi* dari Weber (1922). Namun, dalam konteks pembahasan ini, perhatian utama diberikan pada perkembangan pemikiran menuju kelahiran administrasi pembangunan sebagai sebuah konsep.

Meskipun telah berkembang sebagai bidang studi tersendiri, administrasi negara masih saja menghadapi kesulitan untuk memisahkan diri dari ilmu politik. Dalam perkembangannya kemudian, mulai ada usaha untuk

menghindari dari dikotomi politik-administrasi yang menandai pandangan-pandangan pada periode sebelumnya dan memberikan perhatian lebih besar pada sisi manajemen dari administrasi. Hal ini antara lain dilakukan oleh White (1926). Berkat White, pendidikan ilmu administrasi berkembang lebih cepat, dengan bukunya *Introduction to the Theory of Public Administration*, yang selama setengah abad menjadi buku pelajaran (*text book*) utama bagi disiplin ilmu.

Sementara itu, pendekatan *scientific* yang dirintis oleh Taylor (1912) pada masa sebelumnya dan diperkuat antara lain oleh Fayol (1916) dan Gulick (1937), mulai memperoleh tandingan dari para teoritis, yang mulai menerapkan pendekatan hubungan manusia dan ilmu-ilmu perilaku (*behavioral sciences*) ke dalam teori-teori administrasi dan organisasi. Karya Barnard (1938) yang mengemukakan pandangan mengenai adanya organisasi informal di samping organisasi formal, merupakan contoh dan karya monumental yang sampai sekarang menjadi bahan rujukan yang penting. Selain itu, Maslow (1943) seorang psikolog, menengahkan faktor motivasi dalam organisasi, yang tidak semata-mata ekonomi, tetapi juga ada sisi-sisi sosial dan kemanusiaan lainnya, yang sampai sekarang juga masih dijadikan acuan.

PD II membawa perubahan yang besar pada administrasi negara. Program-program sosial yang besar dan pengendalian mesin perang pada PD II telah menampilkan administrasi negara pada tataran yang makin menonjol. Pemikiran yang lahir setelah PD II, yang besar sekali dampaknya pada perkembangan ilmu administrasi, ada dari Simon (1947). Ia menengahkan pandangan yang terus melekat dalam perkembangan ilmu ini selanjutnya, yaitu pada intinya administrasi adalah pengambilan keputusan. Namun, di lain pihak, Simon juga mempertanyakan keabsahan administrasi sebagai ilmu yang berdiri sendiri. Pertanyaan ini mencerminkan berlanjutnya krisis identitas dalam ilmu administrasi, di tengah makin majunya ilmu-ilmu sosial lain, yang di tunjang oleh peralatan analisis yang makin canggih yang menggunakan pendekatan kuantitatif, khususnya matematika dan statistika. Kompleksitas kehidupan manusia serta institusi-institusi kemasyarakatan dan kenegaraan menyebabkan universalitas dan kemampuan meramal ilmu administrasi mulai dipertanyakan. Padahal, keduanya merupakan dasar untuk tegaknya sebuah disiplin ilmu.

Para pakar administrasi negara berusaha mencari jalan ke luar. Selain harus mengenali kompleksitas perilaku manusia, untuk dapat sah menjadi ilmu, menurut Dahl (1947), administrasi negara harus dapat mengatasi persoalan nilai atau norma dan berbagai situasi administrasi, dan memperhitungkan hubungan antara administrasi negara dengan lingkungan sosialnya. Ia menegaskan bahwa administrasi sebagai ilmu perlu

mengembangkan studi-studi perbandingan dalam administrasi negara, yang memang pada waktu itu sangat langka sekali.

Upaya mengembangkan studi perbandingan administrasi negara dilakukan dengan sungguh-sungguh antara lain dengan dibentuknya *Comperative Administration Group* (CAG) pada tahun 1960 oleh para pakar administrasi, seperti Jhon D. Montgomery, William J. Siffin, Dwight Waldo, Geroge F. Grant, Edward W. Weidner, dan Fred W. Riggs. Dari CAG inilah lahir konsep administrasi pembangunan (*development administration*), sebagai bidang kajian baru. Kelahirannya didorong oleh kebutuhan membangun administrasi negara di negara-negara berkembang.

Kritik terhadap prinsip-prinsip administrasi yang berkembang pada masa sebelumnya (pada masa kaum reformis dan ortodoks) terus berlangsung, antara lain datang dari Waldo. Dalam upaya merevitalisasi ilmu administrasi, ia memprakarsai pertemuan sejumlah pakar muda ilmu administrasi, untuk mempelajari masalah-masalah konseptual yang dihadapi ilmu administrasi, dan berusaha memecahkannya. Pertemuan itu dikenal dengan nama *Minnbrook Conferency* yang diselenggarakan di universitas Syracuse, Amerika Serikat, tahun 1968. Sementara itu, makin senter suara-suara yang ingin mengaitkan administrasi dengan demokrasi, bahkan demokrasi sudah berkembang menjadi paradigma tersendiri dalam ilmu administrasi. Penganjurnya antara lain adalah Ostrom (1973). Perkembang itu juga melahirkan dorongan untuk meningkatkan desentralisasi dan makin mendekati pelayanan kepada masyarakat. Kesemua itu menandakan bergulirnya gerakan yang disebut administrasi negara baru (*new public administration*) yang sebelumnya lahir di *Minnbrook Conferency*, yang esensi dan semangatnya masih terus bergerak hingga kini.

Pada dasarnya administrasi negara baru itu ingin menengahkan bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan, serta mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Frederickson (1971), seorang pelopor gerakan ini lebih tegas lagi menyatakan bahwa administrasi negara harus memasukkan aspek pemerataan dan keadilan sosial (*social equity*) ke dalam konsep administrasi. Ia bahkan menegaskan bahwa administrasi tidak dapat netral. Dengan begitu administrasi negara baru harus mengubah pola pikir yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial. Kehadiran gagasan-gagasan baru itu menggambarkan lahirnya paradigma baru dalam ilmu administrasi.

Memasuki dasawarsa 80-an tampil manajemen publik (*public management*) sebagai bidang studi yang makin penting dalam administrasi negara. Manajemen

publik yang di masa lalu lebih banyak memberi perhatian pada masalah anggaran dan personil telah berkembang bersama teknologi informasi. Manajemen publik kini juga mencakup manajemen dalam sistem pengambilan keputusan, sistem perencanaan, sistem pengendalian dan pengawasan, serta berbagai aspek lainnya.

Selain itu, dunia juga mengalami perubahan besar. Runtuhnya komunisme dan munculnya proses globalisasi telah menimbulkan kebutuhan akan pendekatan-pendekatan baru dalam ilmu-ilmu sosial. Memasuki abad ke-21, ilmu-ilmu sosial ditantang, untuk mengikuti kemajuan teknologi yang pesat yang dihasilkan ilmu-ilmu eksakta, meurmuskan apa dampaknya pada kehidupan manusia dalam berbagai sisinya, dan bagaimana mengarahkan agar perkembangan itu menuju ke arah yang menguntungkan bagi umat manusia.

Dalam era global ini, persaingan dan kerja sama merupakan tarikan-tarikan besar dalam tata hubungan baru antar manusia dan antar bangsa. Kualitas hidup manusia baik secara perorangan maupun sebagai masyarakat mendapat perhatian yang lebih besar. Karena keterbatasan sumber alam, lingkungan hidup sudah menjadi faktor yang harus diperhitungkan dalam setiap disiplin ilmu. Peran masyarakat dituntut makin besar, dan oleh karena itu *privatisasi*, *deragulasi*, dan *debirokratisasi* menjadi pola pemikiran dan pembahasan yang amat berkembang, termasuk dalam ilmu administrasi.

Pemikiran dalam administrasi yang berkembang kemudian adalah administrasi yang partisipatif, yang menempatkan administrasi di tengah-tengah masyarakat dan tidak di atas atau terisolasi darinya (Montgomery, 1988). Pemikiran ini selain ingin menempatkan administrasi sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan administrasi sebagai alat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat bawah. Implikasi lain dari pemikiran tersebut adalah bahwa sistem administrasi memiliki dimensi ruang dan daerah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, politik, dan ekonomi. Sistem pemerintahan yang otoriter mempunyai implikasi berbeda dengan yang demokratik, demikian juga sistem pemerintahan negara federal mempunyai implikasi administratif yang berbeda dengan negara kesatuan.

Kesempatan itu menuntut reorientasi peranan pemerintah (baca: birokrasi). Drucker (1989) menegaskan bahwa apa yang dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat, hendaknya jangan dilakukan oleh pemerintah. Itu tidak berarti bahwa pemerintah harus besar atau kecil, tetapi pekerjaannya harus efisien dan efektif. Seperti juga dikemukakan oleh Wilson (1989), birokrasi tetap diperlukan, tetapi harus tidak birokratis. Osborne dan Gaebler (1993) mencoba “menemukan kembali pemerintah”, dengan menengahkan konsep *entrepreneurial government*.

Perkembangan pemikiran dalam ilmu administrasi terus berlanjut. Perkembangan yang cukup mendasar telah terjadi dengan munculnya kebijaksanaan publik (*public policy*) sebagai paradigma administrasi negara. Di dalamnya tercakup politik perumusan kebijaksanaan, teknik analisis kebijaksanaan, serta perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijaksanaan.

Dari uraian di atas tampak bahwa administrasi negara modern, baik sebagai ilmu maupun dalam praktik, terus berkembang, baik di negara berkembang (sebagai administrasi pembangunan) maupun di negara maju dengan berbagai gerakan pembaharuan. Demikian juga terlihat bahwa ada *Konvergensi* dari pemikiran-pemikiran yang melahirkan berbagai konsep pembangunan dengan pandangan-pandangan dalam ilmu administrasi yang mengarah pada makin terpusatnya perhatian pada aspek manusia serta nilai-nilai kemanusiaan yang tercermin dalam berbagai pendekatan yang sedang berkembang. Dengan demikian, berkembang pula pikiran-pikiran mengenai etika administrasi yang sekarang telah menjadi kajian tersendiri dalam ilmu administrasi. Mengingat pentingnya peran etika dalam administrasi pembangunan, perkembangan pemikiran dan kerangka teorinya dibahas tersendiri berikut ini.

Etika Administrasi

Etika dan Administrasi

Dunia etika adalah dunia filsafat, nilai, dan norma. Dunia administrasi adalah dunia keputusan dan tindakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan *baik* dan *buruk*, sedangkan administrasi adalah konkrit dan harus mewujudkan apa yang diinginkan (*get the job done*). Pembicaraan tentang etika dalam administrasi adalah bagaimana mengaitkan keduanya, bagaimana gagasan-gagasan administrasi—seperti ketertiban, efisiensi, kemanfaatan, produktivitas—dapat menjejakkan etika dalam praktiknya, dan bagaimana gagasan-gagasan dasar etika—mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk dapat menjelaskan hakikat administrasi.

Sejak dasawarsa tahun 1970-an, etika administrasi telah menjadi bidang studi yang berkembang pesat dalam ilmu administrasi. Nicholas Henry (1995) berpandangan ada tiga perkembangan yang mendorong berkembangnya konsep etika dalam ilmu administrasi, yaitu (1) hilangnya dikotomi politik-administrasi, (2) tampilnya teori-teori pengambilan keputusan di mana masalah perilaku manusia menjadi tema sentral dibandingkan dengan pendekatan sebelumnya, seperti rasionalitas dan efisiensi, (3) berkembangnya pandangan-pandangan pembaharuan, yang disebut *counterculture critique*, termasuk di dalamnya kelompok administrasi negara baru seperti yang telah dikemukakan di atas.

Kajian-kajian mengenai etika administrasi masih berlangsung hingga saat ini, masih belum terkristalisasi. Hal ini mencerminkan upaya untuk menetapkan identitas ilmu administrasi, yang sebagai disiplin ilmu bersifat elektif dan terkait erat dengan dunia praktik, tidak dapat tidak terus berkembang mengikuti perkembangan zaman.

Untuk kepentingan pembahasan di sini diikuti jejak Rohr (1989), pakar masalah etika dalam birokrasi, yang menggunakan etika dan moral dalam pengertian yang kurang lebih sama, meskipun untuk kepentingan pembahasan lain, misalnya dari sudut filsafati, memang ada perbedaan. Rohr menyatakan: *For the most part, I shall use the words "ethics" and "morals" interchangeably. Although there may be nuances and shades of meaning that differentiate these words, they are derived etymologically from Latin and Greek words with the same meaning.* Berbagai kepustakaan dan kamus menunjukkan kata etika berasal dari Yunani *ethos* yang artinya kebiasaan atau watak; dan moral, dari kata Latin *mos* (atau *mores* untuk jamak) yang artinya juga kebiasaan atau cara hidup.

Walaupun etika administrasi sebagai subdisiplin baru berkembang kemudian, namun masalah kebaikan dan keburukan sejak awal telah menjadi bagian dari pembahasan dalam administrasi. Misalnya, konsep birokrasi dari Weber, dengan konsep hirarki dan birokrasi sebagai profesi, mencoba menunjukkan birokrasi yang baik dan benar. Begitu juga upaya Wilson untuk memisahkan politik dari administrasi. Bahkan konsep manajemen ilmiah dari Taylor dapat dipandang sebagai upaya ke arah itu. Cooper (1990) justru menyatakan bahwa nilai-nilai adalah jiwa dari administrasi negara. Sedangkan Frederickson (1994) mengatakan nilai-nilai menempati setiap sudut administrasi. Jauh sebelum itu Waldo (1948) menyatakan, siapa yang mempelajari administrasi berarti telah mempelajari nilai, dan siapa yang mempraktikkan administrasi berarti mempraktikkan alokasi nilai-nilai.

Peran etika dalam administrasi mengambil wujud yang lebih terang belakangan ini saja, yakni kurang lebih dalam dua dasawarsa terakhir ini. Masalah etika ini terutama lebih ditampilkan oleh kenyataan bahwa meskipun kekuasaan ada di tangan mereka yang memegang kekuasaan politik (political masters), namun administrasi juga memiliki kewenangan yang secara umum disebut discretionary power. Persoalannya sekarang adalah apa jaminan dan bagaimana menjamin kewenangan itu digunakan secara "benar" dan tidak secara "salah" atau secara baik dan tidak secara buruk. Banyak pembahasan dalam kepustakaan dan kajian subdisiplin etika administrasi yang merupakan upaya untuk menjawab pertanyaan itu. Etika tentu bukan hanya masalah administrasi negara. Ia masalah manusia dan kemanusiaan, dan karena itu sejak lama sudah menjadi bidang studi ilmu falsafat dan juga dipelajari dalam semua bidang ilmu

sosial. Di bidang administrasi, etika juga tidak terbatas hanya pada administrasi negara, tetapi juga dalam administrasi niaga, yaitu antara lain disebut sebagai business ethics.

Di bidang administrasi negara, masalah etika dalam birokrasi menjadi keprihatinan (concern) yang sangat besar, karena perilaku birokrasi mempengaruhi bukan hanya dirinya, tetapi masyarakat banyak. Selain itu, birokrasi juga bekerja atas dasar kepercayaan, karena seorang birokrat bekerja untuk negara dan berarti juga untuk rakyat. Wajarlah apabila rakyat mengharapkan adanya jaminan bahwa para birokrat yang dibiayainya harus mengabdikan kepada kepentingan umum menurut standar etika yang selaras dengan kedudukannya.

Selain itu, tumbuh pula keprihatinan bukan saja terhadap individu – individu para birokrat tetapi terhadap organisasi sebagai sebuah sistem yang cenderung mengesampingkan nilai – nilai. Apalagi birokrasi modern cenderung bertambah besar dan bertambah luas kewenangannya. Appleby (1952) termasuk orang yang paling berpengaruh dalam studi masalah ini. Ia mencoba mengaitkan nilai – nilai demokrasi dengan birokrasi dan melihat besarnya kemungkinan untuk memadukannya secara serasi. Namun, Appleby mengakui bahwa dalam praktiknya yang terjadi adalah kebalikannya. Ia membahas patologi birokrasi yang memperlihatkan bahwa birokrasi melenceng dari keadaan yang seharusnya. Golembiewski (1989, 1993) yang juga merujuk pada pandangan Appleby, selanjutnya mengatakan bahwa selama ini organisasi selalu dilihat sebagai masalah teknis dan bukan masalah moral, sehingga timbul berbagai persoalan dalam bekerjanya birokrasi pemerintah. Hummel (1977, 1982, 1987) mengkritik birokrasi rasional ala Weber dengan mengatakan bahwa birokrasi yang disebut sebagai bentuk organisasi yang ideal, telah merusak dirinya dan masyarakatnya dengan ketiadaan norma – norma, nilai – nilai dan etika dan masyarakatnya dengan ketiadaan norma – norma, nilai – nilai, dan etika yang berpusat pada manusia. Sementara Hart (1994) antara lain mengungkapkannya sebagai berikut : ... *For too long, the management orthodoxy has taken as axiomatic the proposition that "good systems will produce good people," and that ethical problems will yield to better systems design. But history is clear that a just society depends more upon the moral trustworthiness of its citizens and its leaders than upon structures designed to transform ignoble actions into socially useful results. Systems are important, but good character is more important. As a result, management scholars and practitioners are giving increasing attention to administrative ethics...*

Pendekatan

Secara garis besar ada dua pendekatan yang dapat diketengahkan untuk mewakili banyak pandangan mengenai administrasi negara yang berkaitan dengan etika, yaitu (1) pendekatan teleologi, dan (2) pendekatan deontologi.

Pertama, pendekatan teleologi. Pendekatan teleologi terhadap etika administrasi berpangkal tolak bahwa apa yang baik dan buruk atau apa yang seharusnya dilakukan oleh administrasi, acuan utamanya adalah nilai kemanfaatan yang akan diperoleh atau dihasilkan, yakni baik atau buruk dilihat dari konsekuensi keputusan atau tindakan yang diambil. Dalam konteks administrasi negara, pendekatan teleologi mengenai baik dan buruk ini, diukur antara lain dari pencapaian sasaran kebijaksanaan – kebijaksanaan – kebijaksanaan publik (seperti pertumbuhan ekonomi, pelayanan kesehatan, kesempatan untuk mengikuti pendidikan, kualitas lingkungan), pemenuhan pilihan – pilihan masyarakat atau perwujudan kekuasaan organisasi, bahkan kekuasaan perorangan kalau itu menjadi tujuan administrasi.

Pendekatan ini terdiri atas berbagai kategori, tetapi ada dua yang utama. Pertama adalah ethical egoism, yang berupaya mengembangkan kebaikan bagi dirinya. Yang amat dikenal disini adalah Niccolo Machaveavelli, seorang birokrat di Itali pada abad ke-15, yang menganjurkan bahwa kekuasaan dan survival pribadi adalah tujuan yang benar untuk seorang administrator pemerintah. Kedua adalah utilitarianism, yang pangkal tolaknya adalah prinsip kefaedahan (utility), yaitu mengupayakan yang terbaik untuk sebanyak – banyaknya orang. Prinsip ini sudah berakar sejak lama, terutama pada pandangan – pandangan abad ke-19, antara lain dari Jeremy Bentham dan John Stuart Mills. Namun, di antara keduanya yaitu egoism dan utilitarianism, tidak terdapat jurang pemisah yang tajam karena merupakan suatu kontinum, yang di antaranya dapat ditempatkan, misalnya, pandangan Weber bahwa seorang birokrat sesungguhnya bekerja untuk kepentingan dirinya sendiri pada waktu ia melaksanakan perintah atasannya, yang oleh Chandler (1994) disebut sebagai a disguise act of ego.

Namun, dapat diperkirakan bahwa dalam masa modern dan pasca modern ini pandangan utilitarianism dari kelompok pendekatan teleologis ini memperoleh lebih banyak perhatian. Dalam pandangan ini yang amat pokok adalah bukan memperhatikan nilai – nilai moral, tetapi konsekuensi dari keputusan dan tindakan administrasi itu bagi masyarakat. Kepentingan umum (public interest) merupakan ukuran penting menurut pendekatan ini. Disini ditemui berbagai masalah, antara lain :

(1) Siapa yang menentukan apakah sesuatu sasaran, ukuran atau hasil yang dikehendaki didasarkan kepentingan umum, dan bukan kepentingan si pengambil

keputusan, atau kelompoknya, atau kelompok yang ingin diuntungkan.

(2) Di mana batas antara hak perorangan dengan kepentingan umum. Jika kepentingan umum mencerminkan dengan mudah kepentingan individu, maka masalahnya sederhana. Namun, jika ada perbedaan tajam antara keduanya, maka akan timbul masalah yang lebih rumit.

(3) Bagaimana membuat perhitungan yang tepat bahwa langkah – langkah yang dilakukan akan menguntungkan kepentingan umum dan tidak merugikan. Hal ini penting karena kekuatan dari pendekatan (utilitarianism) ini adalah bahwa karena kekuatan dari pendekatan manfaat yang sebesar – besarnya dan kerugian yang sekecil – kecilnya, untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Atau dengan kata lain efisiensi.

Salah satu jawaban yang juga berkembang adalah apa yang disebut pilihan (public choice) suatu teori yang berkembang atas dasar prinsip – prinsip ekonomi. Pandangan ini berpangkal pada pilihan – pilihan perorangan (individual choices) sebagai basis dari langkah – langkah politik dan administratif. Memaksimalkan pilihan – pilihan individu merupakan pandangan teleologis yang paling pokok dengan mengurangi sekecil mungkin biaya atau beban dari tindakan kolektif terhadap individu. Konsep ini berkaitan erat dengan prinsip – prinsip ekonomi pasar dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Dengan sendirinya akan ada konflik dalam pilihan – pilihan tersebut, dan bagaimana mengelola konflik – konflik itu merupakan tantangan pokok bagi administrasi dalam merancang dan mengelola badan – badan dan program – program publik.

Tidak semua pihak merasa puas dengan pendekatan – pendekatan tersebut. Munculnya pandangan – pandangan mengenai etika administrasi menjelang akhir abad ke 20 ini justru berkaitan erat dengan upaya menundukkan etika atau moral sebagai prinsip utama (guiding principles) dalam administrasi. Hal ini merupakan tema dari pendekatan yang kedua, yaitu pendekatan deontologi.

Pendekatan ini berdasar pada prinsip – prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya, dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan atau tindakan yang dilakukan. Asasnya adalah bahwa proses administrasi harus berlandaskan pada nilai – nilai moral yang mengikat. Pendekatan inipun, tidak hanya satu garisnya. Yang amat mendasar adalah pandangan yang bersumber pada falsafah Immanuel Kant (1724-1809), yaitu bahwa moral adalah imperatif dan kategoris, yang tidak membenarkan pelanggaran atasnya untuk tujuan apapun, meskipun karena itu masyarakat dirugikan atau jatuh korban.

Berbeda dengan pandangan Kantian tersebut, adapula pandangan relativisme dalam moral dan kebudayaan, yang menolak kekuatan dan absolutisme dalam memberi nilai pada moral. Menurut pandangan ini suatu peradaban atau kebudayaan akan menghasilkan sistem nilainya sendiri yang dapat tapi tidak harus selalu sama dengan peradaban atau kebudayaan lain. Dari pokok pikiran tersebut berkembang pandangan – pandangan yang disebut *situationism* yang bertentangan dengan paham *universalism*. *Situation ethics* ini intinya adalah bahwa determinan dari moralitas yang ditetapkan senantiasa terkait dengan situasi tertentu.

Dalam dunia praktik, yang menjadi dua administrasi, masukkan nilai – nilai moral ke dalam administrasi merupakan upaya yang tidak mudah, karena harus mengubah pola pikir yang sudah lama menjiwai administrasi, seperti yang dicerminkan oleh paham *utilitarianism*. Oleh karena memang per definisi administrasi adalah usaha bersama untuk mencapai suatu tujuan, maka pencapaian tujuan itu merupakan nilai utama dalam administrasi selama ini.

Selanjutnya, Fox (1994) menengahkan tiga pandangan yang menggambarkan pendekatan deontologi dalam etika administrasi ini. Pertama, pandangan mengenai keadilan sosial, yang muncul bersama berkembang konsep administrasi negara baru (antara lain Frederickson dan Hart, 1985). Seperti telah diungkapkan di atas, menurut pandangan ini administrasi negara haruslah secara pro-aktif mendorong terciptanya pemerataan atau keadilan sosial (*Social equity*). Pandangan ini tidak lepas dari pengaruh John Rawls (1971), dengan *Theory of Justice*-nya yang menjadi rujukan dari berbagai teori pemerataan dan keadilan sosial. Mereka melihat bahwa masalah yang dihadapi oleh administrasi negara modern adalah adanya ketidakseimbangan dalam kesempatan. Sehingga mereka yang kaya, memiliki pengetahuan, dan terorganisasi dengan baik memperoleh posisi yang senantiasa menguntungkan dalam negara. Dengan lain perkataan, secara etika, administrasi harus membantu yang miskin, yang kurang memiliki pengetahuan dan tidak terorganisasi. Pandangan ini cukup berkembang meskipun di dunia akademik banyak juga yang mengkritiknya. Kedua, apa yang disebut *regime values* atau *regime norms*. Pandangan ini bersumber dari Rohr (1989), yang berpendapat bahwa etika administrasi negara harus mengacu kepada nilai-nilai yang melandasi keberadaan negara yang bersangkutan. Dalam hal ini ia merujuk pada konstitusi Amerika yang harus menjadi landasan etika administrasi dinegara itu. Ketiga, tatanan moral universal atau *universal moral order* (antara lain Denhardt, 1988, 1994). Pandangan ini berpendapat ada nilai-nilai moral yang bersifat universal yang menjadi pegangan bagi administrator publik. Masalah disini adalah nilai-nilai moral itu sendiri banyak dipertanyakan karena beragam

www.ginandjar.com

sumbernya dan juga beragam kebudayaan serta peradabannya seperti telah diuraikan diatas.

Berkaitan dengan itu, belakangan ini banyak kepastakaan etika administrasi yang membahas dan mengkaji etika kebajikan (*ethics of virtue*). Etika ini berbicara mengenai karakter yang dikehendaki dari seorang administrator. Konsep ini merupakan koreksi terhadap paradigma yang berlaku sebelumnya dalam administrasi, yaitu etika sebagai aturan (*ethics as rules*), yang dicerminkan dalam struktur organisasi dan fungsi-fungsi serta prosedur, termasuk sistem insentif dan disinsentif serta sanksi-sanksi berdasarkan aturan.

Pandangan etika kebajikan bertumpu pada karakter individu. Pandangan ini, seperti juga pandangan administrasi negara baru, bersumber dari konferensi Minnowbrook di New York pada akhir dasawarsa 1960-an, yang ingin memperbaharui dan merevitalisasi bidang studi administrasi negara. Nilai-nilai kebajikan inilah yang diharapkan dapat mengendalikan peran seseorang di dalam organisasi sehingga pencapaian tujuan organisasi senantiasa berlandaskan nilai-nilai moral yang sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Tantangan selanjutnya adalah menemukan apa saja nilai-nilai kebajikan itu, atau lebih tepatnya lagi nilai-nilai mana yang pokok (*cardinal value*), dan mana yang menjadi turunan (*derivative*) dari nilai-nilai pokok itu. Frankena (1973) misalnya mengatakan many moralists, among them schopenbouer, have taken benevolence and justice to be the cardinal moral virtues, as I WOULD . It seems to me that all of the usual virtues (such as love, courage, temperance, honesty, gratitude, and considerateness), at least insofar as they are moral virtues, can be derived from these two. Hart mengatakan bahwa kebajikan utama itu adalah eudaimonia dan benevolence. Yang dimaksud dengan eudaimonia menurut Hart adalah konsep bahwa all individuals are born with unique potentialities and the purpose of life is to actualize them in the world. These potentialities involve, first, moral virtues and, second, our unique individual talents. With respect to morality, eudaimonia cannot involve harming either self or others, as the prefix "eu", or "good", makes clear. Sedangkan benevolence diartikannya sebagai the love of other.

Selanjutnya administrator yang baik (*virtuous administrator*) adalah yang berusaha, seperti dikatakan Hart (1994), agar kebajikan menjadi sentral dalam karakternya sendiri, yang akan membimbing perilakunya dalam organisasi. Tidak berhenti disitu saja, administrator yang baik berkewajiban moral untuk mengupayakan agar kebajikan juga menjadi karakter mereka yang bekerja dibawahnya. Namun, dinyatakannya pula bahwa kebajikan tidak bisa dipaksakan kepada yang lain karena kebajikan berasal dari diri masing – masing individu (*voluntary observance*). Ia menekankan bahwa *virtue does not yield*

to social engineering. Disini Hart mengetengahkan pentingnya pendidikan kebajikan sejak dini, serta dilancarkannya kebijaksanaan program, praktik – praktik yang mendorong berkembangnya nilai – nilai kebajikan dalam organisasi. Akhirnya, yang teramat penting adalah keteladanan. Ia sendiri mengakui tidak ada orang yang dapat mencapai tingkat kebajikan ideal, karena itu dalam etika kebajikan yang penting adalah proses untuk menginternalisasikannya dibandingkan dengan hasilnya.

Etika Perorangan dan Etika Organisasi

Dalam membahas etika dalam organisasi, sejumlah pakar membedakan antara etika perorangan (personal ethics) dan etika organisasi. Etika perorangan menentukan baik atau buruk perilaku individual seseorang dalam hubungannya dengan orang lain dalam organisasi. Etika organisasi menetapkan parameter dan merinci kewajiban – kewajiban (obligations) organisasi, serta menggariskan konteks tempat keputusan – keputusan etika perorangan itu dibentuk (Vasu, Stewart dan Garson, 1990). Menjadi tugas para pengkaji organisasi untuk memahami lebih dalam hakikat etika perorangan dan etika organisasi serta interaksinya.

Nilai – nilai kebajikan yang diuraikan diatas adalah etika perorangan yang harus dimiliki siapa saja, bahkan dalam pandangan ilmu administrasi, justru harus dimiliki oleh mereka yang menjadi pengabdian masyarakat (public servants).

Dalam menganalisis etika perorangan dari kaca mata ilmu administrasi, Rohr (1983) membaginya dalam kelompok metaetika (studi mengenai dasar – dasar ini ia memasukkan etika profesional. Etika profesional lebih sempit dibandingkan dengan etika profesional. Etika profesional lebih sempit dibandingkan dengan etika perorangan yang berlaku untuk semua itu. Etika profesional berkaitan dengan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, etika profesional berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara hukum atau secara moral mengikat mereka dalam kelompok profesio yang bersangkutan. Etika profesional pada profesi tertentu dilembagakan dalam kode etik. Misalnya, kode etik untuk dokter, hakim, pengacara, wartawan, arsitek, pegawai negeri, periklanan, dan sebagainya. Kode etik itu ada yang diperkuat oleh sistem hukum, atau mengikat secara sosial dan kultural, sehingga mengikat secara moral.

Administrasi Pembangunan

Setelah membahas berbagai pengertian dasar dan perkembangan pemikiran dalam konsep pembangunan dan administrasi dapatlah kiranya diperoleh pemahaman yang lebih jelas mengenai hakikat administrasi pembangunan.

Administrasi pembangunan berkembang karena adanya kebutuhan di negara – negara yang sedang membangun untuk mengembangkan lembaga – lembaga dan pranata – pranata sosial, politik, dan ekonominya, agar pembangunan dapat berhasil. Dari sudut praktik, dan ekonominya, agar pembangunan merangkum dua kegiatan besar dalam satu kesatuan pengertian, yakni administrasi dan pembangunan. Perkembangan administrasi pembangunan, baik dalam tataran teoritik maupun dalam praktik, mengikuti perkembangan pemikiran studi administrasi, khususnya administrasi negara dan studi pembangunan. Oleh karena itu, upaya untuk memahami administrasi pembangunan perlu dimulai dengan pemahaman mengenai administrasi dan pembangunan, sebagaimana telah diupayakan pada awal bab ini.

Sebagai bidang studi, administrasi pembangunan berkembang dari studi administrasi perbandingan (comparative administration), yang merupakan upaya untuk menyegarkan kembali ilmu administrasi, dan untuk menyempurnakan sistem administrasi di negara – negara tersebut. Perkembangan ilmu administrasi pembangunan didorong oleh lembaga internasional terutama Perserikatan Bangsa – Bangsa dan badan – badannya, serta badan – badan pemerintah di negara maju, yang berupaya membantu negara – negara berkembang dalam pembangunannya.

Administrasi pembangunan bersumber dari administrasi negara. Dengan demikian, kaidah – kaidah umum administrasi negara berlaku pula pada administrasi pembangunan. Namun administrasi pembangunan memberi perhatian lebih luas daripada hanya membahas penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam pengertian umum, seperti memelihara keamanan, hukum dan ketertiban, mengumpulkan pajak, memberikan pelayanan publik, dan menyelenggarakan hubungan dengan negara lain. Administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif, karena menyangkut upaya mengandalkan perubahan – perubahan sosial. Dalam upaya itu administrasi pembangunan sangat berkepentingan dan terlibat dalam pengerahan sumber daya dan pengalokasiannya untuk kegiatan pembangunan (Katz, 1971).

Perbedaan tersebut kini tidak terlalu tajam lagi karena pada dasarnya administrasi negara modern juga menghendaki perubahan dalam dirinya dan ingin memprakarsai pembaharuan lingkungan sosialnya, seperti tercermin dalam paradigma administrasi negara baru. Perbedaanannya mungkin terletak pada di mana diterapkannya konsep itu. Administrasi pembangunan adalah untuk negara berkembang, dan umumnya tidak diterapkan di negara maju, meskipun administrasi negara di negara maju juga secara aktif terlibat dalam upaya memperbaiki diri dan kehidupan masyarakatnya. Dengan

demikian, latar belakang perbedaan antara keduanya terletak pada dua aspek : (1) tingkat perkembangan sosial ekonomi dan sosial politik sebagai ukuran kemajuan; dan (2) lingkungan budaya yang mempengaruhi perkembangan sistem nilai serta penerapan sasaran – sasaran pembangunan.

Di negara maju, peranan pemerintah relatif kecil, karena insitusi – institusi masyarakat telah berkembang maju. Bahkan pemerintah yang kecil dan edikit keterlibatannya lebih dikehendaki. Sebaliknya, di negara berkembang, dengan segala kekurangannya, pemerintah adalah institusi yang paling maju. Oleh karena itu, tanggung jawab pembangunan terutama berada di pundak pemerintah (administrasi negara). Institusi lain, seperti usaha swasta, pada umumnya belum berkembang.

Dengan demikian, adanya sistem administrasi negara yang mampu menyelenggarakan pembangunan menjadi prasyarat bagi berhasilnya pembangunan. Di lain pihak, sistem pemerintahan di negara – negara berkembang pada awal kemerdekaannya, umumnya mempunyai ciri – ciri sebagai berikut :

Pertama, kelembagaannya mewarisi sistem administrasi kolonial yang sangat terbatas cakupannya, karena tujuan pemerintahan kolonial bukan memajukan bangsa jajahan, tetapi mengeksploitasinya. Kedua, sumber daya manusianya terbatas dalam kualitas. Jabatan banyak diisi oleh orang – orang yang tidak memenuhi persyaratan yang dibutuhkan untuk jabatan itu. Ketiga, kegiatan sistem pemerintahan terutama untuk menyelenggarakan fungsi – fungsi pemerintahan yang bersifat umum atau rutin, dan tidak berorientasi kepada pembangunan.

Membangun sistem administrasi tradisional menjadi sistem administrasi modern yang mampu menyelenggarakan pembangunan merupakan salah satu tujuan administrasi pembangunan. Berbagai ahli memberikan berbagai batasan dan pengertian mengenai administrasi pembangunan. Pada dasarnya, administrasi pembangunan adalah bidang studi yang mempelajari sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya. Ini berarti dalam studi dan praktik administrasi pembangunan diperlukan adanya perhatian dan komitmen terhadap nilai – nilai yang mendasari dan perlu diwujudkan menjadid asar etika birokrasi.

Dengan demikian ada dua sisi dalam batasan pengertian administrasi pembangunan tersebut. Pada sisi pertama tercakup upaya untuk mengenali peranan administrasi negara dalam pembangunan, atau dengan kata lain administrasi dari proses pembangunan, yang membedakannya dengan administrasi negara dalam pengertian umum. Pada sisi kedua tercakup kehendak untuk mempelajari dengan cara bagaimana membangun administrasi negara dan tugas pembangunan. Namun, tak

kurang pentingnya adalah perhatian dan komitmen terhadap kepentingan publik yang dapat menjadi ukuran bagi kredibilitas dan akuntabilitasnya.

Kedua sisi administrasi pembangunan tersebut akan dibahas lebih lanjut dalam bab – bab berikutnya. Namun sebelum sampai kepada pembahasan lebih lanjut perlu kiranya diketengahkan dua aspek penting dalam administrasi pembangunan, yaitu aspek atau dimensi ruang (spatial dimension of development administration) dan kebijaksanaan publik.

Dimensi Spesial dalam Administrasi Pembangunan

Pembangunan suatu abngsa yang jumlah penduduknya besar dan wilayahnya luas pada dasarnya dilakukan melalui tiga pendekatan yakni pembangunan makro, sektoral dan regional. Pembangunan makro mencakup sasaran – sasaran dan upaya – upaya pada lingkup nasional, yang pencapaiannya merupakan hasil dari upaya – upaya pada tingkat sektoral dan regional (Kartasasmita, 1996d). Ketiga pendekatan tersebut mempunyai implikasi administratif yang berbeda, sesuai lingkup dan kewenangan masing – masing dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan. Dari sisi inilah dimensi ruang dan daerah menjadi penting artinya dalam administrasi pembangunan dan administrasi pembangunan daerah menjadi penting dalam rangka pembangunan nasional.

Pertimbangan dimensi ruang dan daerah dalam administrasi pembangunan memiliki cara pandang atau pendekatan (Heaphy, 1971). Cara pandang pertama menyebutkan bahwa dimensi ruang dan daerah dalam perencanaan pembangunan adalah perencanaan pembangunan baik suatu kota, daerah, ataupun wilayah. Pendekatan ini memandang kota, daerah, atau wilayah sebagai suatu maujud (entity) bebas yang pengembangannya tidak terikat dgh kota, daerah, atau wilayah lain, sehingga penekanan perencanaannya mengikuti pola yang lepas dan mandiri (independent). Cara pandang kedua melihat bahwa pembangunan di daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah, dalam pednekatan ini merupakan pola perencanaan pada suatu jurisdiksi ruang atau wilayah tertentu yang dapat digunakan sebagai bagian dari pola perencanaan pembangunan nasional. Yang ketiga adalah cara pandang yang melihat bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah instrumen bagi penentuan alokasi sumber daya pembangunan dan lokasi kegiatan di daerah yang telah direncanakan secara terpusat yang berguna untuk mencegah terjadinya kesenjangan ekonomi antar daerah.

Kebijaksanaan yang menyangkut dimensi ruang dalam administrasi pembangunan dipengaruhi oleh banyak faktor, disamping sistem pemerintahan, politik, dan

ekonomi sebagaimana disebutkan diatas, juga oleh pandangan eideologi, kemampuan sumber daya manusia did aerah, pengelompokan wilayah, perubahan sosial, dan lain sebagainya. Implikasi aspek ruang yang meliputi tingkat pembangunan daerah, lokasi, mobilitas penduduk dan penyebarannya, serta budaya daerah, memiliki hubungan dan keterkaitan yang sangat erat dengan pembangunan ekonomi. Untuk itu, administrasi pembangunan, dalam kaitannya dengan dimensi ruang dan daerah harus dapat mencari jawaban tentang bagaimana pembangunan dapat tetap menjaga keseruan dan persatuan, tetapi dengan memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang cukup pada daerah dan masyarakatnya.

Ada beberapa aspek dari dimensi ruang dand aerah yang berkaitan dengan administrasi pembangunan daerah. Aspek pertama adalah regionalisasi atau perwilayahan. Regionalisasi, sebagai bagian dari upaya mengatasi aspek ruang dalam pembangunan, memberikan keuntungan dalam mempertajam fokus dalam lingkup ruang yang jauh lebih kecil dalam suatu negara. Tidak ada rumusan baku dan pasti yang dapat digunakan dalam pengelompokan atau penggolongan suatu wilayah. Namun, wilayah disini umumnya dimaksudkan sebagai suatu wujud (entity) politik dan pemerintahan, a rtinya unit – unit wilayah pemerintah sesuai dengan tingkatannya, baik bersifat otonom atau administratif. Unit – unit wilayah dapat dibentuk karena alasan historis, geografis, kondisi ekonomi[, atau latar belakang sosial budaya (Kartasasmita, 1996d). aspek kedua, yaitu ruang, akan tercermin dalam penataan ruang. Tata ruang pada hakikatnya merupakan lingkungan fisik yang mempunyai hubungan organisatoris / fungsional antara berbagai macam obyek dan manusia yang terpisah dalam ruang – ruang (Rapoport, 1980). Di dalam tata ruang terdapat suatu distribusi dari tindakan manusia dan kegiatannya untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan sebelumnya. Tata ruang dalam hal ini, menurut Wetzing (1978), merupakan jabataraan dari suatu produk perencanaan fisik, konsepsi tata rung ini tidak hanya menyangkut suatu wawasan yang disebut wawasan spasial, tetapi menyangkut pula aspek – aspek non spasial atau a-spasial (Foley, 1970). Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa struktur fisiks angkat ditentukan dan dipengaruhi oleh faktor – faktor nonfisik seperti organisasi fungsional, pola sosial budaya, dan nilai kehidupan komunitas (Porteous, 1981).

Penataan ruang secara umum memiliki pengertian sebagai suatu proses yang meliputi proses perencanaan, pelaksanaan atau pemanfaatan tata ruang, dan pengendalian pelaksanaan atau pemanfaatan ruang yang terkait satu dengan lainnya. Berdasarkan konsepsi ini, penataan ruang dapat disebutkan secara lebih spesifik sebagai upaya mewujudkan tata ruang yang terencana, dengan memperhatikan keadaan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, interaksi antar

www.ginandjar.com

lingkungan, tahapan dan pengelolaan pembangunan, serta pembinaan kemampuan kelembagaan dan sumber daya manusia yang ada dan tersedia, dengan selalu mendasarkan pada kesatuan wilayah nasional dan ditujukan bagi sebesar – besarnya kemakmuran rakyat, memelihara lingkungan hidup, dan diarahkan untuk mendukung upaya pertahanan keamanan. Jadi, dalam konteks ini, pengelolaan ruang dalam dimensi administratif adalah upaya mengoptimasikan sumber daya untuk pembangunan (Kartasasmita, 1995d).

Aspek ketiga adalah otonomi daerah. Amsyarakat dalam suatu negara tidak hanya tinggal dan berada di pusat pemerintahan, tetapi juga di tempat – tempat yang jauh dan terpencil dari pusat pemerintahan. Jika kewenangan dan penguasaan pusat atas sumber daya menjadi terlalu besar, maka akan timbul konflik atas penguasaan sumber – sumber daya tersebut. Untuk menjaga agar konflik tersebut tidak terjadi dan meletakkan kewenangan pada masyarakat dalam menentukan nasib sendiri sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat maka diterapkan prinsip ekonomi. Melalui otonomi diharapkan upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat did aerah menjadi lebih efektif.

Dimensi administratif yang berkaitan dengan otonomi adalah sentralisasi. Desentralisasi pada dasarnya adalah penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dengan kewenangan yang lebih besar diberikan kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien. Desentralisasi dierminkan oleh pendelegasian penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan kepada pemerintah daerah dan hak untuk mengurus keperluannya sendiri. Selain memberikan hak – hak kepada daerah, desentralisasi juga menerima kewajiban – kewajiban. Kedua aspek ini harus dapat diserasikan, dan untuk itu administrasi pembangunan berperan dalam menjembatani kebijaksanaan dan strategi nasional dengan upaya – upaya pembangunan yang diselenggarakan di daerah.

Aspek keempat adalah partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Salah satu karakteristik atau ciri sistem administrasi modern adalah bahwa pengambilan keputusan dilakukan sedapat – dapatnya pada tingkat yang paling bawah (grass-root level). Dalam hal ini masyarakat, bersama – sama dengan aparatur pemerintah, menjadi stakeholder dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi daris etiap upaya pembangunan. Dengan meningkatnya pendidikan, masyarakat akan menjadi semakin terbuka, semakin maju dan modern. Dalam kondisi seeperti ini, masyarakat tidak akan puas dengan hanya mendegar dan melaksanakan petunjuk, tetapi juga ingin ikut berpartisipasi dalam pembangunan dan menentukan nasib mereka sendiri. Pembangunan yang memberi kesempatan dan bertumpu pada masyarakat telah menjadi paradigma pembangunan yang memang relatif baru, namun sekarang

berkembang dan dianut oleh para pakar seperti terungkap dalam banyak kepustakaan mengenai studi pembangunan (Kartasmita, 1996b).

Aspek kelima, sebagai implikasi dari dimensi administrasi dalam pembangunan daerah yang dikaitkan dengan kemajemukan adalah dimungkinkannya keragaman dalam kebijaksanaan (policy diversity). Dari segi perencanaan pembangunan harus dipahami bahwa satu daerah berbeda dengan daerah lainnya. Tak ada satu pun daerah yang memiliki karakteristik yang sama, baik dari potensi ekonomi, sumber daya manusia, maupun kelembagaan masyarakatnya. Disamping itu, premis bahwa pemerintahan di daerah lebih mengetahui permasalahan daerahnya semakin menguat. Dalam kerangka ini, kebijaksanaan yang bersifat nasional harus luwes (flexible), agar aparat pemerintah dibawahnya dapat mengembangkan dan memodifikasi kebijaksanaan tersebut sesuai dengan kondisi masing – masing wilayah (Heaphy, 1971). Untuk itu, kebijaksanaan nasional harus memahami karakteristik daerah dalam mempertimbangkan potensi pembangunan di daerah terutama dalam kebijaksanaan investasi sarana dan prasarana guna merangsang berkembangnya kegiatan ekonomi daerah.

Kebijaksanaan Publik dalam Administrasi Pembangunan

Kebijaksanaan publik (public policy) merupakan bidang kajian yang berkembang pesat pada dasawarsa (1980-an. Bidang kajian ini, yang oleh banyak ahli dipandang sebagai suatu subdisiplin atau sub-field, menjadi bidang kajian ilmu administrasi dan ilmu politik, bahkan oleh Henry (1995) diidentifikasi sebagai berada di antara (twilight zone) kedua disiplin ilmu itu. Ilmu ekonomi, khususnya ekonomi politik juga mempunyai kontribusi yang kuat pada studi kebijaksanaan.

Kebijaksanaan atau policy berkembang sebagai bidang studi multidisiplin, sehingga sering disebut sebagai policy sciences. Sebagai suatu bidang studi, kebijaksanaan publik relatif masih baru, tetapi telah menarik banyak perhatian dan menjadi kajian dalam berbagai disiplin ilmu sosial. Analisis kebijaksanaan (policy analysis) selain merupakan metode untuk memahami apa dan bagaimana kebijaksanaan terjadi, juga menyediakan alat yang bermanfaat bagi para praktisi yang terlibat dalam proses kebijaksanaan.

Pengertian

Banyak pengertian diberikan kepada kebijaksanaan publik. Dilihat dari berbagai disiplin dapat muncul berbagai pengertian. Di antaranya dikemukakan oleh Dye (1995), Eulau dan Prewitt (1973) dan Peters (1993). Menurut Dye (1995) kebijaksanaan publik adalah

apa saja yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Dalam kaitan ini, kebijaksanaan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijaksanaan publik tersebut. Eulau dan Prewitt (1973) mendefinisikan kebijaksanaan sebagai sebuah “ketetapan yang berlaku” yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya. Sedangkan Peters (1993) mengartikan kebijaksanaan publik sebagai total kegiatan pemerintah, baik yang dilakukan langsung atau melalui pihak lain, yang berpengaruh pada kehidupan penduduk di negara itu.

Analisis kebijaksanaan adalah upaya menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang dibutuhkan untuk suatu kebijaksanaan, dengan menggunakan berbagai metode penelitian dan pembahasan dalam suatu kondisi tertentu untuk menyelesaikan masalah (Dunn, 1981). Analisis kebijaksanaan publik dengan demikian lebih banyak memberi perhatian kepada teknik yang dapat digunakan untuk menganalisis dan mengevaluasi kebijaksanaan, dalam kaitannya dengan masukan (input), keluaran (output), hasil, pengorbanan, dan lain sebagainya, yang berkaitan dengan kebijaksanaan publik (Waldo, 1992), dan bukan pada substansi dari kebijaksanaan itu sendiri.

Oleh karena itu, banyak yang menganggap bahwa kebijaksanaan publik lebih dekat kepada administrasi negara dibandingkan dengan ilmu politik. Bahlan Eulau menyatakan bahwa studi kebijaksanaan sebenarnya hanyalah “administrasi negara lama dalam baju yang diperbaharui” (dalam Goodin, 1982). Henry menunjukkan bahwa kebijaksanaan publik dari segi politik lebih banyak memberikan perhatian kepada substansi (substantive branch) dibandingkan dengan administrasi negara yang lebih memperhatikan masalah – masalah perancangan, pilihan, pelaksanaan, evaluasi, efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan hal – hal lain yang tidak berkenaan dengan isi dari kebijaksanaan itu sendiri (theoretical branch). Meskipun sebenarnya ilmu politik pun mengkaji kebijaksanaan publik sebagai analisis yang bersifat deskriptif dengan membedakannya dengan substansi yang disebutnya policy advocacy yang bersifat preskriptif. Policy analysis mempersoalkan mengapa, sedangkan policy advocacy mempersoalkan apa yang harus dilakukan pemerintah (Dye, 1995). Namun, asumsi yang mendasar adalah bahwa dengan mengetahui berbagai daya (kekuatan) yang membentuk kebijaksanaan dan dampaknya, maka kebijaksanaan yang diambil akan lebih baik, dalam arti bisa menghasilkan apa yang dikehendaki dengan kebijaksanaan tersebut secara lebih tepat, efisien, dan efektif.

Berbagai pandangan tersebut dikemukakan untuk lebih memperjelas bahwa bidang studi ini berada di antara kedua disiplin yang besar itu, bahkan juga diliput secara kuat oleh ilmu ekonomi. Ekonomi politik, dan ekonomi perencanaan, merupakan kajian ekonomi atas tindakan – tindakan atau kebijaksanaan pemerintah dalam mempengaruhi jalannya perekonomian. Dalam kaitan ini pilihan masyarakat (public choice) merupakan telaah yang penting dalam ekonomi, supaya pilihan yang ditetapkan (sebagai kebijaksanaan) benar – benar mencerminkan pilihan masyarakat. Yang diupayakan adalah kondisi pareto Optimum, yaitu keadaan di mana perbaikan ekonomi untuk menguntungkan seseorang tidak dapat dilakukan tanpa merugikan orang lain, karena keadaannya sudah optimal.

Namun, bagaimana pun juga kebijaksanaan publik merupakan bidang kajian yang makin penting dalam administrasi negara, bahkan oleh Golembiewski (1977) dianggap sebagai menandai fase perkembangannya yang paling mutakhir. Semua administrasi negara berdiri netral dalam kebijaksanaan publik, yang dianggap sebagai urusan disiplin ilmu lain. Namun, dengan berkembangnya studi mengenai analisis kebijaksanaan dan proses kebijaksanaan itu sendiri, maka peranan administrasi negara telah direvaluasi dalam kaitannya dengan kebijaksanaan publik (Rosenbloom et al, 1994). Caiden (1991). Memformulasikan bahwa kebijaksanaan publik produk administrasi negara sebagai alat untuk mempengaruhi kinerja pemerintah dalam mengemban amanat untuk kepentingan publik.

Metode Pendekatan

Berbagai metode pendekatan dalam analisis kebijaksanaan publik telah dikembangkan. Ada pendekatan deskriptif vs preskriptif, ada pula pendekatan deterministik vs probabilistik dilihat dari derajat kepastiannya (Stokey dan Zeckhauser, 1978). Atau dengan pendekatan lain, ada yang bersifat empirik, evaluatif dan normatif (Dunn, 1981). Robert Goodin, seorang pakar ilmu politik mendekati dengan teori empiris dan teori etis atau teori nilai. Pendekatan ini sangat tipikal ilmu politik seperti ditunjukkan oleh Henry diatas.

Untuk memahami dan menjelaskan kebijaksanaan publik, Dye menunjukkan adanya sembilan model, yakni model institusional, proses, kelompok, elite, rasional, inkremental, teori permainan (game theory), pilihan publik (public choice), dan sistem. Henry lebih lanjut membagi modelnya dalam dua kelompok, yakni sebagai proses dan sebagai keluaran (output). Sebagai proses ia menggolongkan enam model, yakni model elite, kelompok, sistem, institusional, neo-institusional, dan anarki yang diatur (organized anarchy). Dari segi output, ia mengenalkan tiga model, yakni inkremental, rasional dan

perencanaan strategis. Pendekatan proses lebih bersifat deskriptif, sedangkan pendekatan output lebih bersifat preskriptif. Preskriptif dimaksudkan bahwa dengan pendekatan yang baik maka hasil atau isi dari kebijaksanaan publik akan menjadi lebih baik pula. Bukan maksudnya disini untuk membahas model – model tersebut. Yang patut dicatat adalah bahwa banyak kebijaksanaan tidak dapat dijelaskan hanya melalui satu model, tetapi merupakan gabungan dari berbagai model.

Perhatian dalam kebijaksanaan publik banyak diberikan kepada proses penetapan kebijaksanaan. Pembuatan kebijaksanaan pada umumnya adalah sebuah proses yang dilakukan melalui tahap – tahap tertentu. Pada garis besarnya proses tersebut dikenali sebagai berikut : pengenalan masalah, penetapan agenda, perumusan kebijaksanaan, pengukuhan (legitimation), pelaksanaan dan evaluasi (Dye, 1995). Jones menguraikannya lebih rinci, meliputi 11 tahapan atau rangkaian kegiatan dalam proses, yakni : pemahaman, penghitungan (aggregation), pengorganisasian, perwakilan, penetapan agenda, perumusan, pengukuhan, pendanaan, pelaksanaan, evaluasi, penyesuaian atau penyelesaian (penghentian). Meskipun lebih rinci, unsur – unsur pokoknya tidak banyak berbeda dengan pandangan Dye diatas.

Kebijaksanaan Publik dan Pembangunan

Seperti dikemukakan diatas, kebijaksanaan publik dapat dilihat dari (1) mengapa dan bagaimana (why dan how), yang mencoba memahami “bekerjanya” kebijaksanaan publik tanpa terkait dengan isinya, dan (2) apa (what), yang memberi perhatian pada substansi kebijaksanaan publik dan mencari pemecahan atas masalah yang dihadapi kebijaksanaan publik.

Dalam konteks pembahasan ini, dan dalam studi – studi kebijaksanaan publik, pengetahuan mengenai keduanya memang diperlukan. Para pengambil kebijaksanaan yang tidak memahami metodologi penetapan kebijaksanaan publik, dapat menanggung resiko mengambil pendekatan yang menyebabkan hasil atau dampak kebijaksanaan publik tidak sesuai dengan yang dimaksud. Sebaliknya, para pelajar dan praktisi yang ingin mendalami pengetahuan mengenai berbagai aspek kebijaksanaan, tidak mungkin hanya membatasi diri pada teknik analisis, tanpa mengetahui isu – isu yang dihadapi dalam masyarakat, yang akan dijawab dan diatasi dengan berbagai kebijaksanaan. Karena, meskipun Dye menyatakan tidak perlu kebijaksanaan publik itu mengandung tujuan yang rasional (bahkan tidak mengambil langkah apapun sudah menunjukkan kebijaksanaan), namun dalam praktiknya untuk setiap kebijaksanaan publik harus jelas apa yang ingin dihasilkan.

Di negara berkembang kebijaksanaan pembangunan menjadi pokok substansi (policy content)

kebijaksanaan publik. Setiap hari pemerintah di semua negara mengambil keputusan atas dasar kewenangannya mengatur alokasi sumber daya publik, mengarahkan kegiatan masyarakat, memberikan pelayanan publik, menjamin keamanan dan ketentraman, dan sebagainya. Kegiatan itu tidak ada bedanya di negara manapun, baik negara maju maupun negara berkembang. Namun, tetap ada perbedaan di antara keduanya. Pertama – tama disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi yang berbeda, dan juga karena adanya kegiatan pembangunan di negara berkembang yang merupakan kegiatan diatas dari yang “biasa” dilakukan oleh pemerintah di negara maju. Adanya sistem administrasi negara yang mampu menyelenggarakan pembangunan menjadi prsyarat bagi berhasilnya pembangunan. Berarti pula administrasi negara yang mampu menghasilkan kebijaksanaan –

kebijaksanaan publik yang “baik”, dan mendorong “kepentingan umum”, merupakan tantangan yang lebih besar bagi negara yang sedang membangun (Grindle dan Thomas, 1991).

Oleh karena itu, pengetahuan mengenai kebijaksanaan publik dan berbagai aspeknya perlu dimiliki oleh para pelajar administrasi pembangunan. Yang amat penting adalah mempelajari dan memahami kondisi lingkungan kebijaksanaan publik di negara berkembang, yang berbeda dengan di negara – negara maju dan mempengaruhi kebijaksanaan, berfungsinya administrasi pembangunan di negara berkembang, serta proses penetapan kebijaksanaan publik untuk pembangunan (lihat Kartasasmita, 1995b).