

BAB I

PERKEMBANGAN ADMINISTRASI NEGARA

KEARAH ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Tujuan Belajar : Menjelaskan perkembangan administrasi negara kearah administrasi pembangunan

A. PENGANTAR

Pada bab ini akan diuraikan beberapa paradigma dalam administrasi negara, hubungan antara administrasi negara dan administrasi pembangunan serta ciri-ciri administrasi negara, administrasi pembangunan dan ciri-ciri negara yang termasuk kategori dunia ketiga. Kemudian diuraikan pula perkembangan administrasi negara kearah administrasi pembangunan, yang dimulai dari pertama kali muncul ide administrasi pembangunan.

Administrasi negara lahir sebagai ilmu dan mulai berkembang pada akhir abad ke-19 sebagai perpaduan antara ilmu administrasi dan ilmu politik. Ilmu Politik menekankan pada proses pembuatan kebijakan pemerintah sementara administrasi negara menekankan kepada ketertiban, efesiensi pelaksanaan pada unit-unit pemerintah. Fungsi- fungsi dasar dari administrasi negara

yaitu melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan oleh proses politik. Pada tahun 1950-an Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mulai memberikan perhatian pada pelaksanaan administrasi negara di negara-negara berkembang. Dalam perkembangannya administrasi negara mulai memikirkan mengenai standar dan teknik administrasi negara untuk keperluan administrasi bagi negara-negara berkembang.

Di kalangan ilmuwan administrasi negara, berkembang pula studi perbandingan yang melihat pelaksanaan administrasi negara di negara-negara yang sedang berkembang. Perkembangan ini akhirnya melahirkan administrasi pembangunan yang pada dasarnya berorientasi kepada berbagai upaya yang mendorong perubahan-perubahan kearah yang lebih baik untuk suatu masyarakat di masa yang akan datang. Administrasi pembangunan sangat sesuai diterapkan di negara-negara miskin dan negara-negara yang sedang berkembang. Indonesia merupakan salah satu dari kelompok negara-negara berkembang. Padahal sudah lebih dari 67 tahun merdeka namun keberadaannya belum bisa dikatakan sebagai negara maju, bahkan masih jauh

tertinggal bila dibandingkan dengan negara-negara maju. Banyak masalah yang dihadapi bangsa ini dalam penyelenggaraan pembangunan dan harus segera dicarikan solusinya. Sehingga diharapkan dengan mempelajari administrasi pembangunan, mahasiswa dapat berperan aktif dalam pemecahan masalah-masalah pembangunan baik secara nasional maupun lokal.

B. PARADIGMA DALAM ADMINISTRASI NEGARA

Administrasi Pembangunan yang dikembangkan berasal dari disiplin ilmu yang mendahuluinya, yaitu Administrasi Negara. Pada abad ke 19 dapat dikemukakan sebagai permulaan perkembangan Ilmu Administrasi Negara yang dipelopori oleh penulis-penulis dan praktisi-praktisi Administrasi Pemerintahan di Amerika Serikat yaitu antara lain : Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, Leonard D. White, dan bahkan tulisan Alexis de Tocqueville jauh sebelumnya dianggap pula awal perkembangan Ilmu Administrasi Negara.

Perkembangan Ilmu Administrasi Negara lebih relevan bagi Negara-negara yang sudah maju.

Definisi administrasi negara menurut para ahli dapat dirumuskan bahwa administrasi negara merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan negara. Berikut ini diuraikan beberapa definisi tentang administrasi negara yang dirumuskan oleh beberapa ahli administrasi negara, antara lain :

Administrasi negara terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan Negara (Lexvord D White). Administrasi Negara mengandung dua pengertian yaitu :
a) Administrasi Negara yaitu organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan–tujuan pemerintah dan b) Administrasi Negara yaitu suatu seni dari ilmu tentang manajemen yang dipergunakan untuk mengatur urusan-urusan Negara (Dwight Waldo)

Empat perumusan untuk menjelaskan pengertian Ilmu Administrasi Negara (Bintoro Tjokroamidjojo, 1974 : 1), yaitu :

- 1) Edward H. Litehfield, menyatakan bahwa Ilmu Administrasi Negara adalah “ Suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan-badan pemerintahan di organisir, diperlengkapi tenaga-tenaganya, dibayai, digerakkan dan dipimpin”
- 2) Dwight Waldo, menyatakan bahwa Administrasi Negara adalah “Managemen dan Organisasi dari pada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah”
- 3) Dimock, Dimock dan Koenig, menyebutkan bahwa Administrasi Negara adalah “Kegiatan Pemerintah didalam melaksanakan kekuasaan politiknya”
- 4) Arifin Abdulrachman, menyatakan bahwa Administrasi Negara adalah “Ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik Negara”

C. KARAKTERISTIK ADMINISTRASI NEGARA DAN ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Para ahli Ilmu Administrasi Negara, kemudian memberikan perhatian pula terhadap dua hal yaitu :

- 1). Administrasi bagi negara-negara yang sedang

berkembang atau yang sedang mengalami masa perubahan (dari masyarakat tradisional agraris kearah masyarakat maju dan mulai memperkembangkan industri).

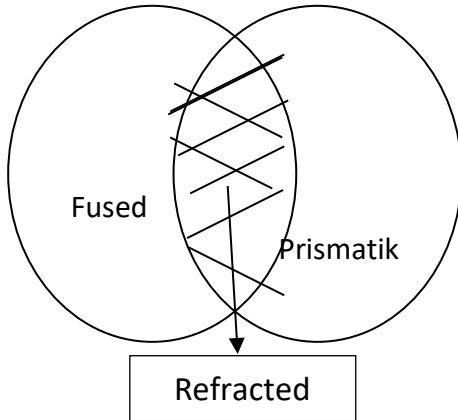
- 2). Yang kedua adalah perhatian kepada masalah interrelasi antara administrasi sebagai praktek dibidang-bidang kehidupan yang lain.

Oleh para ahli tersebut diperkembangkan studi komperatif mengenai hal-hal itu. Mereka kemudian menyebutkan diri sebagai kelompok studi komperatif atau *Comparative Administratif Group* (CAG), yang dipelopori oleh antara lain :

- 1) F.W. Riggs
- 2) John D.Montgomery
- 3) Milton Esman
- 4) Raiph Braibanti
- 5) William J. Siffin
- 6) Edward W. Weidner, dan lain- lain.

Dalam Prismatic tulisan Fred W.Riggs, tentang “*Prismatic Society*” (Bintoro,1974:5) mengembangkan suatu model mengenai ciri birokrasi dari satu lingkungan masyarakat yang belum maju (*refracted type*) tapi sudah

bukan lingkungan masyarakat yang masih tradisional (fused type). Model ini disebut “Sala Model” dalam suatu lingkungan “Masyarakat Prismatic”



Model ini berguna untuk menjelaskan sikap-sikap birokrasi dan hubungan organisasi dalam masyarakat yang baru berkembang.

Perkembangan selanjutnya ialah adanya lebih ketegasan orientasi didalam Ilmu Administrasi yang sekarang merupakan tingkat-tingkat permulaan pertumbuhan Ilmu Administrasi Pembangunan.

Kelompok studi komperatif yang terdahulu kemudian memperkembangkan diri menjadi kelompok Administrasi Pembangunan atau Development Administratif Group (DAG). Dan kelompok ini memperluas diri dengan ahli-ahli dari berbagai pihak, terutama ahli-ahli dari negara baru berkembang antara lain :

- Dr. Ajit Bannerjee.
- Dr. Carlos P.Ramos.
- Dr. S.S. Husen.
- Dr. Hahn-Been Lee.
- Dr. S.P. Siagian, dari Indonesia dapat disebut sebagai salah seorang pelopor pengembangan “Ilmu Administrasi Pembangunan di Indonesia”.

Lebih lanjut dalam bukunya Administrasi Pembangunan (Bintoro, 1974-9) menyebutkan bahwa Administrasi Pembangunan mempunyai ciri-ciri yang lebih maju dari pada Administrasi Negara.

Beberapa ciri-ciri perbedaan tersebut dapat dilihat dari dalam uraian dibawah ini sebagai berikut :

Ciri-ciri Administrasi Negara	Ciri-ciri Administrasi Pembangunan
1. Lebih banyak terkait dengan Lingkungan masyarakat negara-negara maju.	1. Lebih memberikan perhatian terhadap masyarakat yang berbeda terutama bagi lingkungan masyarakat Negara-negara baru berkembang.
2. Terdapat kelompok yang cenderung berpendapat turut berperannya administrasi negara dalam proses perumusan kebijaksanaan, tapi masih kurang ditekankan. Bahkan ada bersikap netral terhadap tujuan-tujuan pembangunan.	2. Mempunyai peran aktif dan berkepentingan terhadap tujuan-tujuan pembangunan baik dalam perumusan kebijaksanaan maupun dalam pelaksanaan yang efektif. Bahkan administrasi ikut serta mempengaruhi tujuan-tujuan pembangunan masyarakat dan menunjang pencapaian tujuan-tujuan sosial, perekonomian dan lain-lain yang dirumuskan kebijaksanaannya melalui proses politik.
3. Lebih menekankan kepada pelaksanaan yang tertib / efisien dari unit-unit kegiatan pemerintah pada waktu ini. Berorientasi masa kini.	3. Justru berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong perubahan-perubahan kearah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat dimasa depan. Berorientasi masa depan.
4. Lebih menekankan kepada tugas-tugas umum (rutin) dalam rangka pelayanan masyarakat (<i>public service</i>) dan tertib pemerintahan. Administrasi Negara lebih bersikap sebagai " <i>Balancing Agen</i> " (Pelayanan umum)	4. Lebih berorientasi kepada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan (<i>Development Functions</i>) dari pemerintah. Dalam hal ini adalah kemampuan untuk merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan dan pelaksanaannya yang efektif. Administrasi

	Pembangunan lebih bersikap “ <i>Development Agent</i> ” (Penggerak Pembangunan).
5. Sebagai akibat dari hal yang disebutkan diatas, maka Administrasi Negara lebih menengok kepada kerapian aparatur administrasi itu sendiri	5. Administrasi harus mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan tujuan-tujuan yaitu ekonomi, sosial. Dengan perkataan lain administrasi dari kebijaksanaan dan isi program-program pembangunan.
6. Dalam Administrasi Negara seakan-akan ada kesan menempatkan administrasi dalam aparatur pemerintah sekedar sebagai pelaksana.	6. Dalam Administrasi Pembangunan administrator dalam aparatur pemerintah juga bisa merupakan penggerak perubahan (<i>Change Agents</i>).
7. Lebih berpendekatan legalistis (<i>Legalistic Approach</i>)	7. Lebih berpendekatan lingkungan (<i>Ekological Approach</i>). Berorientasi pada kegiatan (<i>acton oriented</i>) dan bersifat pemecahan masalah (<i>problem Solving</i>).