

Kajian Historis dan Isu-isu Kontemporer untuk Merumuskan Agenda Masa Depan Ilmu Administrasi Publik*

*Agus Pramusinto ***
*Wahyudi Kumorotomo ***
*Erwan Agus Purwanto ***

Abstract

Historically, the study of public administration starts with the endeavors to establish the effective and efficient administration. This followed by the notions of equity values in managing public administration that lead to the idea of the new public administration. Recent challenges such as privatization, multiculturalism, democratization, decentralization and various disasters that occur have produced the demands to pay attention the new look of public administration. This article discusses the history and contemporary issues of public administration in order to reformulate the scope of public administration study.

Kata-kata kunci:

Ilmu administrasi publik; isu-isu kontemporer; good governance; etnisitas

-
- Tulisan ini merupakan versi yang telah direvisi dari makalah yang dipresentasikan dalam FISIPOL Update dalam rangka Dies Natalis ke-50, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 12-13 September 2005.

- ** Para penulis adalah Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM.

"The search for theory of public administration over decades has taken on aspects of a quest for the Holy Grail or a hunt for the mythical unicorn. The search has been filled with zeal and piety, but seldom has it been made clear what it is sought, nor have the researchers been altogether certain its existence" (Wamsley and Zald, 1973: 1).

Pengantar

Kutipan di atas kiranya mendukung konstataasi para ilmuwan administrasi publik yang mengatakan bahwa Ilmu Administrasi Publik (IAP) adalah ilmu yang selalu gelisah. Sejak IAP ditasbihkan sebagai sebuah disiplin ilmu, melalui artikel monumental Woodrow Wilson yang berjudul *"The Study of Administration"* yang dimuat dalam jurnal *Political and Science Quarterly* pada tahun 1887, pencarian terhadap jati diri IAP seolah tidak pernah berhenti. Proses pematangan IAP dalam upaya pencarian jati diri tersebut terlihat dari keragu-raguan yang terus membayangi disiplin ilmu ini ketika berusaha memisahkan diri dari induknya, yaitu ilmu politik. Tarik ulur tersebut digambarkan secara sangat menarik oleh Henry (1985) sebagai perkembangan paradigmatis ilmu administrasi publik.

Namun demikian, sebagai suatu disiplin ilmu yang tidak pernah berhenti bertransformasi, paradigma IAP tidak hanya selesai sampai pada tahap ditemukannya jati diri IAP yang dalam paradigma ke lima dikatakan IAP sebagai IAP. Kegelisahan demi kegelisahan tersebut kemudian muncul dalam bentuk gugatan terhadap diri sendiri yang mempertanyakan relevansi IAP dengan berbagai perkembangan yang terjadi pada masyarakat dalam berbagai dimensinya, baik itu menyangkut sistem politik, ekonomi, dan sosial budaya. Munculnya *"New Public Administration* atau NPA" yang dipelopori oleh Frank Marini dan beberapa ilmuwan muda IAP (cf. Frederickson, 1971) dapatlah disebut sebagai ekspresi dari kegelisahan yang tiada henti tersebut. NPA pada hakekatnya merupakan gugatan terhadap IAP yang mulai mapan dengan prinsip-prinsip administrasinya, yaitu efektivitas dan efisiensi yang dalam praktiknya sering mengabaikan nilai-nilai keadilan (*equity*) di dalam masyarakat.

Gugatan terhadap IAP nampaknya tidak akan berhenti sampai generasi Frank Marini dan teman-temannya. Saat ini tuntutan untuk

menemukan kembali apa itu IAP mulai muncul ke permukaan karena berbagai tekanan yang melingkupi IAP (cf. Bertucci & Alberti, 2005). Tekanan-tekanan tersebut yang paling penting adalah: (1) desakan untuk melakukan privatisasi, (2) tuntutan demokratisasi dan desentralisasi, (3) kesadaran tentang multikulturalisme, (4) meningkatnya intensitas bencana di berbagai belahan dunia yang disebabkan oleh faktor alam maupun sosial. Munculnya berbagai tekanan tersebut telah menyebabkan berbagai prinsip dan praktik IAP yang berlaku selama ini menjadi tidak relevan lagi. Untuk itu, para ilmuwan IAP diharapkan memberikan kontribusi dalam merespon tuntutan perkembangan tersebut sehingga IAP akan tetap memiliki relevansi di tengah-tengah arus perubahan jaman yang begitu cepat dewasa ini. Tulisan singkat ini disusun sebagai kontribusi Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIFOL UGM dalam merespon tuntutan perubahan terhadap IAP tersebut.

Kajian Historis Ilmu Administrasi Publik

Perkembangan disiplin ilmu IAP dimulai dalam tradisi ilmiah yang kebanyakan berada di daratan Eropa Barat dan Amerika Serikat. Oleh sebab itu tidak dapat dihindari bahwa perkembangan IAP di Indonesia juga sangat dipengaruhi para pakar atau penulis buku tentang IAP di kedua kawasan tersebut.

Tulisan Woodrow Wilson (1887) dan Frank Goodnow (1900) yang mempersoalkan dikotomi politik-administrasi menjadi tonggak sejarah bagi munculnya disiplin IAP pada awal abad ke-20. Ilmu Administrasi dilihat sebagai sebuah jawaban atas proses politik yang senantiasa hiruk-pikuk oleh berbagai kepentingan dan terkadang tidak mampu menjawab tuntutan utama masyarakat akan terselenggaranya kebijakan dan pelayanan publik yang baik. Ketika itu, organisasi pemerintah kebanyakan masih relatif kecil, tidak dikelola secara profesional dan biasanya korup. Oleh karena itu, berbagai buku perintis tentang IAP dipengaruhi oleh upaya untuk memperkaya *body of knowledge* tentang profesionalisme dalam lembaga-lembaga pemerintah. Oleh karena itu, karya Max Weber (1922) tentang birokrasi serta karya Frederick Taylor (1912) tentang manajemen ilmiah (*scientific management*) juga sangat berpengaruh terhadap perkembangan IAP di seluruh dunia.

Ilmu Administrasi publik sama sekali belum dikenal di Indonesia sebelum paruh pertama abad ke-20 karena ketika itu rakyat Indonesia

masih terbelenggu oleh penjajahan. Atau boleh dikatakan bahwa sistem pemerintahan waktu itu sebenarnya belum mengikuti pola yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dengan metode-metode yang dapat dikaji secara objektif. Satu-satunya rujukan mengenai sistem pemerintahan adalah sistem kolonial yang dikendalikan oleh pemerintah Belanda. Sistem administrasi-pemerintahan dilakukan melalui pengendalian ketat terhadap para penguasa lokal (raja, sultan, adipati) yang selanjutnya mengontrol sistem pajak secara paksa atas rakyat.

Penajaman kaidah manajemen ilmiah berlanjut hingga tahun 1950-an dan tahun 1960-an. Prinsip-prinsip yang terdapat dalam istilah POSDCORB (*Planning, Organising, Staffing, Directing, Coordinating dan Budgeting*) menjadi topik utama dalam kajian IAP, mulai dari karya Luther Gullick (1957), Abraham Maslow (1943), Herbert Simon (1946), Charles Lindblom (1959), hingga Warren Bennis (1967).

Di Universitas Gadjah Mada, cikal-bakal IAP bermula sejak didirikannya Fakultas HESP (Hukum-Ekonomi-Sosial-Politik). Lalu, setelah fakultas ini dipisah menjadi tiga fakultas yang berdiri sendiri pada tanggal 19 September 1955, didirikan sebuah lingkup kajian ilmu yang disebut Jurusan Usaha Negara. Seorang professor dari Amerika Serikat yang bernama Garth Jones berperan penting sebagai konsultan dan sekaligus dosen tamu di jurusan ini. Sementara itu, perkembangan manajemen ilmiah atau ilmu administrasi sangat dibantu oleh didirikannya BPA (Balai Pembinaan Administasi) di Sekip, Jogjakarta. Kegiatan konsultasi teknis dan publikasi mengenai efisiensi organisasi beserta prinsip-prinsip POSDCORB secara luas dilakukan oleh staf pengajar di BPA. Publikasi itu antara lain terangkum dalam tulisan Pariata Westra (1977) yang berjudul *Ensiklopedi Administrasi* dan tulisan Sutarto (1972) berjudul *Dasar-dasar Organisasi*.

Selanjutnya perkembangan IAP pada tahun 1970-an di Amerika Serikat ditandai oleh kritik bahwa ilmu administrasi ketika itu menjadi sangat statis dan teknis, serta kehilangan sentuhan terhadap ilmu kebijakan yang tetap diperlukan. Maka tulisan Aaron Wildavsky (1969), Theodore Lowi (1969) berusaha mengembalikan lagi aspek-aspek politik yang harus diperhatikan di dalam disiplin ilmu administrasi. Oleh karena itu, kemudian nilai-nilai dasar yang senantiasa terdapat di dalam khazanah ilmu politik seperti demokrasi, pluralisme dan perwakilan politik kembali diajarkan kepada para mahasiswa ilmu administrasi.

Perkembangan tersebut juga mempengaruhi pemahaman para dosen ilmu administrasi di Fisipol UGM. Nilai-nilai tentang demokrasi kembali diajarkan kendatipun situasi politik nasional pada tahun 1970-an justru berbalik arah karena pemerintah Orde Baru semakin menuju kepada otoritarianisme dengan mengutamakan ideologi *developmentalisme*. Tulisan Moeljarto Tjokrowinoto yang berjudul *Politik Pembangunan* (1978) adalah salah satu contoh dari pengaruh ideologi pembangunan dalam khazanah ilmu administrasi.

Sejak tahun 1967, Jurusan Usaha Negara berubah nama menjadi Jurusan Administrasi Negara. Pada saat yang sama, rektor UGM ketika itu menghendaki agar lembaga BPA disatukan ke Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Maka bergabunglah para dosen di BPA ke berbagai jurusan di Fisipol, termasuk diantaranya ke Jurusan Administrasi Negara. Pengaruh paradigma ilmu administrasi negara sebagai ilmu politik di Amerika Serikat serta situasi politik di Indonesia yang lebih mementingkan administrasi pembangunan cukup terasa dalam wacana dan publikasi yang dibaca oleh para mahasiswa. Tulisan-tulisan yang diterbitkan oleh para pakar dari Lembaga Administrasi Negara (LAN) adalah yang berpengaruh pada akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an. Misalnya, tulisan Sondang P. Siagian (1978) berjudul *Ilmu Administrasi Negara* dan tulisan Bintoro Tjokroamidjojo (1982) berjudul *Administrasi Pembangunan*, serta tulisan A.R. Mustopadidjaja (1988) berjudul *Perencanaan Pembangunan* ketika itu menjadi acuan luas mahasiswa IAP.

Karena pendekatan politik tetap tidak mampu menjawab masalah-masalah administrasi publik secara mendasar di Amerika Serikat, para pakar kemudian bersepakat untuk menahbiskan IAP sebagai disiplin ilmu tersendiri sekalipun pendekatannya bersifat eklektik, mengambil dari beberapa disiplin ilmu lain yang telah ada. Karya George Frederickson (1971) menunjukkan betapa pentingnya peran nilai keadilan sosial dalam pemahaman administrasi publik. Sementara itu tulisan mengenai administrasi publik mulai menyentuh hal-hal yang berkenaan dengan implementasi kebijakan seperti, ditulis oleh Jeffrey Pressman (1973), selain masalah kelanjutan dari masalah nilai-nilai etika seperti ditulis oleh Dennis Thompson (1985) dan John Rohr (1986).

Perkembangan di Jurusan Administrasi Negara selanjutnya mengarah kepada aspek-aspek metodologis yang berlangsung sangat

baik pada akhir tahun 1980-an. Tulisan Sofian Effendi dan Masri Singarimbun (1984) yang berjudul *Metodologi Penelitian Survei* menjadi rujukan pokok bagi para mahasiswa dalam hal metodologi. Skripsi para mahasiswa memiliki kecenderungan untuk mengarah kepada metode kuantitatif, sesuai dengan perkembangan program statistik komputer yang demikian pesat.

Kejujuran metode kuantitatif terjadi pada awal tahun 1990-an karena banyak skripsi mahasiswa Jurusan Administrasi Negara yang menjadi terlalu mekanistik dan kurang memiliki kekuatan analisis terhadap data primer. Lalu, mulailah berkembang wacana metode kualitatif, studi kasus atau *grounded research* yang dilakukan oleh mahasiswa atas saran dosen pembimbingnya. Sementara itu tulisan dari para dosen Jurusan AN mulai berkembang dan bervariasi. Sebuah hasil seminar Jurusan yang berjudul *Pembangunan Berkelanjutan* yang disunting oleh Samodra Wibawa (1991) terbit sebagai upaya untuk mempublikasikan penulisan para dosen Jurusan Administrasi Negara. Tema mengenai nilai-nilai dalam kegiatan administrasi publik diangkat oleh Wahyudi Kumorotomo (1992) dalam tulisannya yang berjudul *Etika Administrasi Negara*.

Pada tahun 1992, para dosen jurusan Administrasi Negara yang didukung oleh para dosen Fisipol pada umumnya mendirikan Magister Administrasi Publik (MAP) sebagai upaya untuk menampung kebutuhan studi di tingkat S-2 atau magister. Pendirian program MAP yang segera mendapat sambutan hangat dari para birokrat di tingkat pusat maupun di daerah itu bersamaan dengan perkembangan khazanah ilmu di Amerika Serikat yang kembali menekankan pentingnya profesionalisme dalam organisasi publik. Tulisan David Osborne dan Peter Plastrik yang berjudul *Reinventing Government* (1992) sangat berpengaruh terhadap wacana tentang profesionalisme dalam organisasi publik di Indonesia.

Sementara itu, ketika publikasi dalam bentuk buku oleh LAN mulai menyusut dan berganti bahan-bahan publikasi terbatas untuk pelatihan, para dosen Jurusan Administrasi Negara mulai menulis buku yang terkait dengan kebijakan publik. Buku yang ditulis bersama oleh Samodra Wibawa, Agus Pramusinto dan Yuyun Purbokusumo (1994) yang berjudul *Kebijakan Publik: Proses, Implementasi dan Evaluasi* menambah rujukan mahasiswa. Pada tahun 2000, program studi MAP menerbitkan

JKAP (*Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*) sebagai wahana publikasi bagi tulisan-tulisan pendek para dosen dan mahasiswa yang tertarik dengan masalah teori maupun praktik administrasi publik.

Tulisan-tulisan yang dihasilkan oleh para dosen Jurusan Administrasi Negara pada dasawarsa 1990-an dan 2000-an juga semakin beragam. Sejalan dengan pelaksanaan agenda reformasi birokrasi setelah bergantinya rejim Orde Baru, Agus Dwiyanto (2002) menulis buku hasil penelitian yang berjudul *Reformasi Birokrasi* (2002) serta *Teladan dan Tantangan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah* (2003). Isu-isu kontemporer tentang reformasi ditulis oleh Warsito Utomo dalam buku yang berjudul *Dinamika Administrasi Publik* (2003). Lalu Ambar Teguh Sulistyani menulis buku yang berjudul *Kemitraan dan Good Governance* (2003 dan 2004). Isu-isu spesifik dalam administrasi publik mulai ditulis oleh para dosen ilmu administrasi negara, misalnya Muhadjir Darwin yang menulis buku berjudul *Negara dan Perempuan* (2005), Wahyudi Kumorotomo bersama Erwan Agus Purwanto yang menyunting buku berjudul *Anggaran Berbasis Kinerja* (2005), Hadriyanus Suhariyanto yang menulis buku berjudul *Manajemen Aset* (2004) dan Ratminto yang menulis buku *Manajemen Pelayanan* (2005). Kecuali itu beberapa buku teoretis juga ditulis oleh Jeremias T. Keban (2004) yang berjudul *Enam Dimensi Administrasi Publik* dan oleh A.G. Subarsono (2005) yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*.

Variasi tema tampaknya menjadi ciri khas dalam pembahasan mengenai ilmu administrasi publik di Jurusan Administrasi Negara maupun perkembangan disiplin IAP di Indonesia. Namun, sebagaimana dipetakan oleh Eran Vigoda dalam bukunya yang berjudul *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis* (2002), ada tiga tema pokok yang merangkup disiplin IAP, yaitu: 1) Politik dan Analisis Kebijakan, yang membicarakan tentang para perumus dan pelaku pembuatan kebijakan serta berbagai interaksi kepentingan dalam proses administrasi-pemerintahan, 2) Analisis Sosial dan Budaya, yang meliputi nilai-nilai, etika, serta revolusi informasi dalam proses administrasi publik, dan 3) Analisis Organisasi dan Manajerial, membahas pendekatan manajemen bisnis bagi sektor publik. Ketiga tema tersebut tampaknya tetap akan menjadi tema sentral dalam khazanah ilmu administrasi publik.

Isu-Isu Kontemporer dalam Administrasi Publik

a. Desakan untuk Melakukan Privatisasi (peran sektor swasta yang terus meningkat)

Kegagalan pemerintah (*government failure*) telah mendorong tuntutan untuk makin memperbesar keterlibatan sektor swasta dalam mengurus negara melalui gerakan privatisasi. Gerakan tersebut muncul dan menjadi perhatian besar di Inggris pada tahun 1980an. Gerakan privatisasi tersebut kemudian menandai adanya perubahan besar dalam sistem pengorganisasian pemerintah, yang ditandadi dengan:

1. Gerakan privatisasi besar-besaran.
2. Munculnya *quasi-market* di sektor publik di mana menyediakan barang dan jasa publik tidak lagi menjadi monopoli pemerintah.
3. Meningkatnya tuntutan efisiensi dengan semboyan "*doing more with less*"
4. Pergeseran strategi manajemen organisasi pemerintah dari menjaga kestabilan ke arah bagaimana melakukan perubahan (Ferlie et al, 1996).

Tuntutan privatisasi memaksa organisasi pemerintah untuk bisa bekerja lebih efisien dengan mengadopsi prinsip-prinsip yang berlaku di dunia swasta. Adopsi prinsip-prinsip manajemen di sektor swasta tersebut mendorong munculnya *New Public Management* (NPM). Berbagai gagasan tentang apa NPM dan bagaimana NPM diterapkan di dalam birokrasi kemudian mendorong munculnya berbagai buku, a.l. Osborne dan Gaebler (1992); Ferlie et al (1996), dan lain-lain. Praktik NPM yang sering ditemui adalah: "*privatization, contracting out, decentralization, merit pay, partnerships, management by results and customer orientation*". (Osborne dan Gaebler, 1992). Dalam upaya untuk mewujudkan pemerintah yang efisien, NPM memiliki penekanan yang berbeda-beda dari waktu ke waktu. Penekanan tersebut tentu saja sangat dipengaruhi oleh kebutuhan mendesak apa yang harus diwujudkan serta berbagai perbaikan karena kritik dan umpan balik dari masyarakat. Jenis-jenis NPM tersebut adalah:

1. NPM yang didorong kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi
2. NPM yang dilakukan dengan *downsizing* dan desentralisasi

3. In search of excellence
4. *Public service orientation*

Adopsi prinsip-prinsip manajemen sektor swasta dalam organisasi publik dalam mewujudkan *small but effective government* (*minimalist approach*) bukan tanpa masalah. Bagi para menganut aliran *maximalist* upaya mencapai tujuan pemerintah dengan cara yang seefisien mungkin sering dikritik karena mengabaikan aspek keadilan, pemerataan, dan demokratisasi. Dengan kata lain dalam penerapan NPM perhatian terhadap administrasi lebih menonjol daripada publik-nya. Jika pendekatan seperti ini diteruskan maka menurut Sindane (2004) "*the New Public Management approach to state and public affairs can only succeed in perpetuating the already unacceptable level of inequalities, exclusions and poverty, both domestically and globally, instead of reversing them*". Untuk menghindari konsekuensi yang demikian IAP seharusnya lebih banyak mendiskusikan persoalan-persoalan *citizenship* daripada persoalan yang berkaitan dengan masalah-masalah yang lain, misalnya *customer, constituent voters, dan interest groups*. (cf. Denhardt and Denhardt, 2003).

b. Demokratisasi, Desentralisasi dan *Good Governance*

Upaya untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang diakibatkan oleh *government failure* dengan mengadopsi prinsip-prinsip yang diterapkan di sektor swasta sebagaimana dianjurkan oleh NPM ternyata banyak memiliki kelemahan. Kelemahan menonjol yang banyak dikritik oleh para ahli adalah penekanan yang berlebihan pada aspek efisiensi sehingga NPM menyederhanakan masalah dengan melihat warga negara hanya sebagai pelanggan yang harus dipuaskan berbagai kebutuhannya. Cara pandang yang demikian cenderung menempatkan warga negara dalam posisi pasif dan hanya menerima apa yang diputuskan oleh pemerintah. Pendekatan yang demikian dalam jangka panjang tidak dapat mendorong berkembangnya proses demokratisasi yang tidak hanya melihat warga negara sebagai pelanggan yang harus dilayani sebaik-baiknya tetapi justru sebagai pemilik negara yang paling berhak untuk mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Agar peran warga negara tersebut dapat diwujudkan, demokratisasi adalah suatu keniscayaan. Kata kunci agar peran warga negara sebagai *decision maker* dapat dijamin adalah partisipasi dalam

setiap proses pembuatan kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Namun demikian tanpa adanya niat politik, keterbukaan, dan daya tanggap pemerintah untuk melibatkan masyarakat tentunya tidak akan dapat diwujudkan.

Kemunculan gagasan tentang *good governance* tentunya merupakan suatu koreksi positif terhadap implementasi NPM yang terlalu menekankan aspek administrasi daripada publik. Dalam pendekatan *good governance* eksistensi warga negara diakui setara dengan aktor-aktor yang lain, yaitu pemerintah dan sektor swasta dalam pembuatan kebijakan publik maupun implementasinya.

Demokratisasi sebagaimana dianjurkan dalam pendekatan *good governance* juga sangat menganjurkan dikenalnya warga negara yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan tersebut. Anjuran untuk mengenali warga negara tersebut merupakan dorongan bagi diterapkannya desentralisasi dan otonomi. Dengan desentralisasi dan otonomi diharapkan warga negara akan lebih banyak memiliki kesempatan untuk ikut terlibat dalam setiap pengambilan keputusan.

c. Multikulturalisme

Salah satu persoalan besar yang harus dihadapi oleh IAP, yang selama ini kurang dirasakan sebagai suatu persoalan, adalah kenyataan bahwa lingkungan tempat IAP bekerja tidaklah homogen, melainkan sangat heterogen. Berbagai teori IAP selama ini dibangun atas dasar asumsi bahwa IAP bekerja dalam suatu komunitas atau sistem masyarakat yang memiliki karakteristik sosial, ekonomi, politik, demografik, dan etnisitas yang sama. Kondisi yang demikian mungkin merupakan potret negara-negara-negara Eropa Barat pada masa lalu di tempat IAP pertama kali muncul. Namun demikian, ketika IAP mulai diadopsi di negara-negara belahan dunia yang lain, IAP harus menghadapi kenyataan bahwa asumsi-asumsi dasar yang dipakai untuk membangun IAP menjadi kurang relevan. Berbeda jauh dari apa yang dapat ditemukan di negara-negara Eropa Barat, heterogenitas merupakan ciri yang paling menonjol bagi negara-negara di luar Eropa Barat.

Di Amerika Serikat, tempat IAP kemudian berkembang pesat, heterogenitas juga telah menjadi realitas yang tak terhindarkan. Hal ini melihat dari sejarah terbentuknya masyarakat di negara tersebut yang

memang terdiri dari kaum imigran dari berbagai negara di seluruh benua yang ada di muka bumi ini. Meskipun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa heterogenitas tersebut belum banyak dianggap sebagai suatu faktor penting yang harus diperhatikan ketika para pakar AP merumuskan berbagai teori mereka. Hal ini sebagaimana disinyalir oleh Effendi (1999:2-3) dengan menyebutkan bahwa berbagai literatur AP selama ini dibangun dengan menggunakan asumsi bahwa publik yang dilayanannya adalah masyarakat ideal yang merupakan akumulasi dari individu-individu dengan karakteristik individual yang dapat dibedakan atas dasar: usia, pendidikan, pekerjaan, tempat tinggal, atau kelas ekonomi, tetapi bukan atas dasar etnisitas yang merupakan kolektivitas dari identitas ras, budaya, dan agama. Lebih memprihatinkan lagi Administrasi Pembangunan, yang merupakan sub-disiplin AP yang secara khusus dijadikan sebagai instrumen untuk mendorong perubahan kelembagaan dalam bidang sosial, ekonomi, dan budaya di negara-negara berkembang, ternyata juga tidak memiliki perhatian yang lebih baik dalam hal melihat adanya kemajemukan etnis ini. Oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila kita menemui kenyataan bahwa berbagai literatur administrasi pembangunan selama ini berasumsi bahwa negara-negara dengan multi etnis seperti India, Nigeria, Turki, Rusia, dan Indonesia adalah masyarakat yang terintegrasi dengan baik yang sepakat menerima pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan pembangunan mereka.

Berbagai asumsi tersebut tentu saja jauh dari kenyataan yang sebenarnya. Gurr (dalam Effendi 1999: 3) menyebutkan bahwa lebih dari 90 persen negara di dunia saat ini memiliki lebih dari satu minoritas etnis. Kemajemukan etnis saat ini dapat ditemukan di mana pun, tidak hanya di negara-negara berkembang, tetapi juga di negara-negara maju. Di negara-negara berkembang persoalan etnis telah lama dirasakan. Konflik antar etnis yang bersumber dari perebutan sumber daya ekonomi dan politik merupakan berita yang seolah-olah tiada pernah habis. Dominasi suatu etnis terhadap etnis yang lain telah pula menimbulkan berbagai cerita horor tentang etnis *cleansing* di negara-negara Afrika maupun Asia. Pembunuhan besar-besaran terhadap suku Kurdi di Irak Utara dan pembantaian tanpa perlawanan yang dialami Muslim Bosnia di negara bekas Yugoslavia hanyalah sedikit dari ribuan kisah memilukan yang terekspos oleh media massa tentang konflik etnis yang berakhir dengan tragedi di negara-negara berkembang.

Tidak hanya di negara-negara berkembang, persoalan etnis saat ini makin dirasakan pula oleh negara-negara maju. Arus imigrasi yang terus meningkat dari Asia dan Afrika ke negara-negara Eropa Barat, Amerika Serikat, dan Australia telah menimbulkan ketegangan-ketegangan baru yang dipicu oleh persoalan etnis yang selama ini tidak pernah dirasakan oleh negara-negara tersebut. Sebagai contoh, masuknya imigran dari Turki, Maroko, dan Aljazair, ke negara-negara Eropa Barat seperti Italia, Jerman, Perancis, Belanda, dan lain-lain telah menimbulkan persoalan sosial, politik, dan ekonomi yang, jika ditelusuri, berakar pada perbedaan etnis. Keberhasilan orang-orang Turki secara ekonomi di negara-negara baru tempat mereka mengadu nasib kemudian telah menimbulkan kecemburuan dan kebencian penduduk "pribumi" yang merasa tersaingi oleh para pendatang tersebut. Seiring dengan keberhasilan para imigran dalam bidang ekonomi, tuntutan adanya persamaan hak-hak politik atas diri mereka kemudian makin memicu konflik yang lebih terbuka yang selama ini cenderung dianggap sebagai tabu untuk diwacanakan. Di Italia, konflik yang bernuansa etnis muncul ke permukaan dipicu oleh tuntutan migran Turki agar pemerintah melarang pemasangan simbol-simbol keagamaan (tanda salib) di sekolah-sekolah karena hal ini dianggap mengganggu privasi beragama. Setelah memenuhi tuntutan tersebut, tidak lama berselang pemerintah Italia yang kemudian membuat peraturan pelarangan penggunaan jilbab terhadap pelajar Turki di sekolah-sekolah dengan alasan yang sama. Di Perancis, persoalan etnisitas yang terpendam lama kemudian meledak menjadi huru-hara yang melanda kota Paris. Kerusuhan yang terjadi sekitar akhir Oktober 2005 itu berlangsung selama hampir dua pekan dengan memakan korban beberapa nyawa dan ratusan mobil hangus terbakar. Karena peningkatan intensitas dan eskalasi wilayah kerusuhan, otoritas pemerintah Perancis bahkan sampai harus mengumumkan diberlakukannya keadaan darurat di negara tersebut; kebijakan yang sudah lama sekali tidak diberlakukan sejak terjadinya revolusi Mei 1968.

Sentimen-sentimen etnisitas tersebut kemudian telah mendorong munculnya berbagai gerakan anti imigran yang ditandai dengan meningkatnya popularitas partai ekstrim kanan di negara-negara Eropa Barat. Fenomena anti imigran tersebut kemudian memunculkan beberapa tokoh terkenal, misalnya, Pim Fortuin di Belanda dan Pauline Hanson di Australia.

Di Indonesia persoalan etnis pada dasarnya telah lama menjadi persoalan yang serius. Bahwa secara etnis Indonesia sangat heterogen adalah suatu kenyataan sejarah yang tidak dapat diingkari. Ada ribuan etnis yang memiliki latar belakang perbedaan agama, adat istiadat dan budaya, bahasa, ekonomi, politik, dan lain-lain disadari sejak awal menyimpan potensi konflik yang bisa meledak sewaktu-waktu. Sayangnya, selama Pemerintahan Orde Baru, kenyataan bahwa Indonesia memiliki perbedaan etnis ini disembunyikan dengan menekan dalam-dalam isu yang disebut sebagai kasus SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan) yang tabu untuk didiskusikan daripada mewacanakannya secara terbuka dan mencari solusi bersama. Pengingkaran yang terjadi puluhan tahun bahwa Indonesia memiliki problem etnis kemudian membawa petaka yang mengerikan ketika instrumen untuk mengendalikan harmoni yang semu tersebut runtuh seiring dengan kejatuhan regim Suharto pada tahun 1998. Serangkaian amuk massa bernuansa etnis yang melanda beberapa kota besar di Indonesia pada tanggal 12-15 Mei 1998 telah menelan korban ribuan orang (terutama etnis Cina) dan harta benda yang tidak ternilai harganya. Kerusuhan Mei 1998 bukanlah akhir cerita dari konflik etnis di Indonesia. Setelah kerusuhan tersebut serangkaian kerusuhan meledak di mana-mana mulai dari Maluku, Poso, Kalimantan Barat, Banjarmasin, Papua dan beberapa tempat yang lain. Akar dari kerusuhan tersebut adalah ketidakadilan, baik hubungan horisontal (antara satu etnis dengan etnis yang lain) maupun vertikal (antara pusat dan daerah) yang terjadi selama puluhan tahun. Dominasi etnis Jawa terhadap etnis-etnis yang lain selama ini telah menjadi isu yang menyebabkan munculnya berbagai ketidakpuasan yang meluas yang berujung pada munculnya gerakan separatisme di beberapa wilayah di Indonesia karena adanya perasaan dijajah oleh etnis Jawa. Ketidakpuasan tersebut pada masa Orde Baru diperparah dengan sistem rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang lebih menguntungkan orang Jawa, termasuk di dalamnya dalam pengisian jabatan-jabatan politik strategis (e.g. bupati, gubernur, pangdam, dan lain-lain). Jika etnis Jawa yang jumlahnya paling banyak dianggap terlalu mendominasi birokrasi, situasi kontras terjadi pada etnis Cina. Etnis minoritas ini selama pemerintahan Orde Baru dipersepsikan oleh etnis pribumi sebagai yang paling banyak diuntungkan oleh berbagai program pemerintah. Persepsi yang demikian inilah yang kemudian memicu munculnya kerusuhan dengan sasaran etnis Cina di mana-mana di akhir kekuasaan Orde Baru.

Pengalaman yang dihadapi oleh berbagai negara yang mengalami problem etnis yang menelan korban jiwa dan harta benda yang tak ternilai harganya, termasuk di Indonesia tentu saja tidak boleh dibiarkan berulang. Pencegahan sejak awal dapat dilakukan apabila masing-masing negara memiliki sistem AP yang mampu menghadapi problem etnis ini dengan tidak membiarkan rasa ketidakadilan berlangsung berlarut-larut.

d. Krisis (Bencana alam dan konflik sosial)

Bencana alam seperti kekeringan, gempa bumi, banjir, gunung meletus, badai dan lain-lain saat ini menjadi tantangan berat yang harus dihadapi oleh pemerintah di negara berkembang maupun negara maju. Degradasi kualitas lingkungan alam karena faktor polusi, penebangan ilegal, penggunaan pestisida, pemanasan global, dan lain-lain menjadi salah satu faktor penyebab makin meningkatnya frekuensi bencana alam di mana-mana. Selain karena degradasi kualitas lingkungan alam, bencana terjadi karena proses alamiah yang terjadi pada alam seperti pergerakan lempeng benua yang sering menjadi penyebab munculnya gempa tektonik dan tsunami. Berbagai teknologi maju telah dikembangkan untuk mendeteksi munculnya bencana alam agar dapat dicegah atau dikurangi jatuhnya korban jiwa yang besar. Persoalannya adalah bencana alam ini sering datang secara tiba-tiba sehingga pemerintah sering hanya memiliki kesempatan yang sangat sempit untuk mempersiapkan diri guna merespon kondisi darurat yang diakibatkan oleh bencana tersebut. Sebagai akibatnya, penanganan bencana alam sering tidak dapat berjalan dengan baik. Dalam banyak kasus penanganan bencana alam, laporan tentang banyaknya pengungsi yang terlantar lebih sering terdengar dibanding dengan kisah tentang pengungsi yang terurus dengan baik. Bencana tsunami di Aceh yang terjadi pada akhir Desember 2004 menunjukkan betapa penanganan terhadap korban bencana alam bukanlah sesuatu yang mudah dilaksanakan. Berbagai kesulitan harus dihadapi karena persoalan luasnya wilayah yang tertimpa bencana dan besarnya jumlah korban, baik yang meninggal, hilang, dan terluka. Situasi seperti ini menimbulkan tantangan berat bagi pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab untuk memberi pertolongan kepada para korban. Munculnya berbagai persoalan di lapangan dalam penanganan bencana tsunami di Aceh, misalnya, distribusi bantuan yang tidak lancar, hilangnya bantuan di

tengah jalan, lambatnya proses rehabilitasi dan lain-lain menunjukkan peran pemerintah sebagai koordinator penanganan bencana tidak berjalan dengan mulus. Dalam hal ini sistem AP yang dimiliki oleh pemerintah Indonesia nampaknya tidak cukup siap untuk merespon kondisi darurat tersebut.

Meskipun demikian, kegagalan dalam merespon kondisi darurat akibat bencana alam bukanlah monopoli negara-negara berkembang seperti Indonesia. Mencuatnya pemberitaan tentang kegagalan dalam penanganan korban topan Katrina yang melanda kota New Orleans di negara bagian Mississippi, Amerika Serikat (AS) pada akhir bulan Agustus 2005 menunjukkan bahwa bagi negara semaju AS pun penanganan bencana masih merupakan problem yang tidak mudah untuk diatasi. Keterlambatan pemerintah Federal Amerika dalam memberikan pertolongan terhadap korban bencana tersebut telah menimbulkan situasi anarkis yang ditandai dengan merebaknya kasus kelaparan, pemerkosaan, pembunuhan, dan penjarahan di lokasi bencana (*Jakarta Post*, 5 September 2005: 12). Isu rasisme kemudian muncul ke permukaan atas kegagalan pemerintah Bush dalam merespon bencana tersebut.

Kesimpulan: Agenda Perubahan ke Depan

Dilema antara upaya untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas dengan nilai-nilai yang lain, yaitu: keadilan, demokratisasi, persamaan, dan sebagainya merupakan warisan persoalan yang harus dihadapi oleh AP. Upaya pengembangan ilmu AP di masa depan dengan demikian akan terus menuntut para ilmuwan yang terlibat di dalamnya agar tidak hanya mengedepankan persoalan administrasi tetapi juga perlu memahami apa kepentingan-kepentingan atau nilai-nilai publik yang harus dipuaskan. Kepentingan dan nilai tersebut tentu saja akan berubah dari waktu ke waktu. Mengenali perubahan tersebut dengan demikian merupakan tuntutan kualitas yang harus dimiliki oleh ilmuwan AP. Tanpa kemampuan untuk mengenali perubahan dan melakukan respon yang tepat untuk merespon perubahan tersebut ilmu AP tentu saja akan menjadi usang. Jika ini terjadi, maka ilmu AP akan ditinggalkan orang karena akan dianggap sebagai ilmu yang gagal memecahkan persoalan masyarakat pada masanya.*****

Daftar Pustaka

- Bennis, Warren, (1967). 'Organizations of the Future.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde (eds.) *Classic of Public Administration*. 4th ed., New York: Harcourt Brace College Publishers, p. 242-253
- Bertucci, Guido, dan Alberti, Andriana, (2005). 'The United Nations Program in Public Administration: Reinventing Itself to Help Reinvent Public Administration.' *International Review of Public Administrative Science*, Vol. 71 (2), p. 337-353
- Darwin, Muhadjir, (2005). *Negara dan Perempuan: Reorientasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Guru.
- Denhardt, Janet V., dan Denhardt, Robert B., (2003). *The New Public Service: Serving not Steering*. New York: M.E. Sherpe. Inc.
- Dwiyanto, Agus et al. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Dwiyanto, Agus (2003). *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Effendi, Sofian, (1999). 'Administrasi Publik, Pembangunan Nasional dan Kemajemukan Etnis.' *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 3 No. 2, November, p. 2-3
- Ferlie, Ewan, (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, H. George, (1971). 'Toward a New Public Administration.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., New York: Harcourt Brace College Publishers, p. 329-431
- Goodnow, Frank, (1900). 'Politics and Administration.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde (eds.), *Classic of Public Administration*. 4th ed., New York: Harcourt Brace College Publishers, p. 27-29
- Gullick, Luther, (1957). 'Notes on the Theory of Organization.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 81-89

- Henry, Nicholas, (1985). *Public Administration and Public Affair*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Jakarta Post, 5 September 2005: 12
- Keban, Jeremias T., (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kumorotomo, Wahyudi, (1992). *Etika Administrasi Negara*. ed. 1 cet. 1, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Kumorotomo, Wahyudi, dan Purwanto, Erwan Agus (Eds.) (2005). *Anggaran Berbasis Kinerja: Konsep dan Aplikasinya*, Yogyakarta: MAP UGM.
- Lindblom, Charles E., (1959). 'The Science of "Muddling Through."' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., New York: Harcourt Brace College Publishers, p. 198-208
- Lowi, Theodore J., (1969). 'The End of Liberalism: The Indictment.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., New York: Harcourt Brace College Publishers, p. 302-305
- Maslow, Abraham, (1943). 'A Theory of Human Motivation.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 114-121
- Mustopadidjaja, A.R., dan Tjokroamidjojo, Bintoro, (1988). *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Osborne, David, dan Gaebler, Tod, (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book.
- Osborne, David, dan Plastrik, Peter, (1992). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategic to Reinventing Government*. Massachssets: Addison Wesley Publishing Company.
- Pressman, Jeffrey L., dan Wildavsky, Aaron, (1973). 'Implementation.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 353-356

- Ratminto, (2005). *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen Charter (Standar Pelayanan Minimal)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rohr, John A., (1986). *Ethics for Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Siagian, Sondang P., (1972). *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi dan Strateginya*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Siagian, Sondang P. (1978). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Simon, Herbert A. (1946). 'The Proverbs of Administration.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 127-141
- Sindane, Abakholwa Moses, (2004). 'Public Administration Versus Public Management: Parallels Divergences, Convergences and Who Benefits?' *International Review of Administrative Science*, Vol 70 (4), p. 665-672
- Singarimbun, Masri, dan Effendi, Sofian, (1984). *Metodologi Penelitian Survei*. LP3ES, Jakarta
- Subarsono, A.G., (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suhariyanto, Hadriyanus, (2004). *Manajemen Aset*. Yogyakarta: Media Wacana.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, (2003). *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*. Yogyakarta: Gava Media.
- Sulistiyani, Ambar Teguh, (2004). *Memahami Good Governance: Dalam Perspektif SDM*. editor. Yogyakarta: Gava Media.
- Sutarto, (1972). *Dasar-dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gama Press.
- Taylor, Frederick, (1912). 'Scientific Management.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 30-32
- Thompson, Dennis F., (1985). 'The Possibility of Administration Ethics.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 14-26
- Public Administration. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 444-452
- Tjokroamidjojo, Bintoro (1974). *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaja, AR, (1993). *Kebijakan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapannya*, cet. 3, Jakarta: LP3ES.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, (1978). *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Utomo, Warsito, (2003). *Dinamika Administrasi Publik: Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer dalam Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan MAP UGM.
- Vigoda, Eran, (2002). *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, ed., New York: Marcel Dekker.
- Wamsley, Gary L. dan Zald, Mayer N., (1973). *The Political Economy of Organizations: A Critique and Approach to Study of Public Administration*. Lexington, MA: Lexington books.
- Weber, Max, (1922). 'Bureaucracy.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds.) *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 37-43
- Westra, Pariata, Sutarto, dan Syamsi, Ibnu (Ed.), (1977). *Ensiklopedi Administrasi*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Wibawa, Samodra, (1991). *Pembangunan Berkelanjutan: Konsep dan Kasus*. editor, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Wibawa, Samodra, Agus Pramusinto dan Yuyun Purbokusumo, (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*, ed. 1 cet. 1, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Wildavsky, Aaron, (1969). 'Rescuing Policy Analysis from PPBS.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 275-288
- Wilson, Woodrow, (1887). 'The Study of Administration.' Dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, (eds). *Classic of Public Administration*. 4th ed., Harcourt Brace College Publishers, p. 14-26