

***Dari Istilah Negara menjadi Publik Sentris:  
Kajian Historis Pelaksanaan Administrasi Indonesia Tahun 1900-an***

**Nur Fathin Luaylik, S.Hum.,M.KP** <sup>1</sup>✉

<sup>1</sup>Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Madura

✉ [Nurfathinluaylik@yahoo.com](mailto:Nurfathinluaylik@yahoo.com)

Article history:

Submitted: 7 July 2020

Accepted: 10 September 2020

Published: 17 December 2020

**Abstract:** *The running of the state cannot be separated from the administration of government or administration. The development of two administrative terms, namely in general and paradigm. The period of administration in Indonesia is still influenced by the administration of developed countries. In general, administration still compares with developed countries, while in terms of paradigm, there are five divisions of administrative paradigms. Where each paradigm has a different study. The emergence of diction after "administration" becomes the discussion of experts from the target, implementation and implementation results. Starting from the term "country" to "public" have different analyzes and paradigms. The term state refers to the full role of administration by, from and for the state, which is a very small portion of the public. Conversely, the word "public" describes administration carried out with the concentration of the people acting as the state and the target of administration. Administration administration is also influenced by the Old Public Administration paradigm where there is New Public management, then New public administration and New Public service. But the essence of all administrative operations demands a change from state to public centric. The paradigm shift to be goal-oriented administration, namely accountability, comprehensive and transparency.*

**Keywords:** *Administrative Paradigm, Public Sector, State Administration.*

**Abstrak:** Penyelenggaraan negara tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan atau administrasi. Perkembangan istilah administrasi dua yaitu secara umum dan paradigm. Periode pelaksanaan administrasi di Indonesia masih dipengaruhi administrasi dari negara maju. Secara umum, administrasi masih membandingkan dengan negara maju, sedangkan dari segi paradigma terdapat lima pembagian paradigma administrasi. Dimana masing-masing paradigma memiliki kajian berbeda. Munculnya diksi setelah "administrasi" menjadi pembahasan para ahli dari sasaran, pelaksana dan hasil pelaksanaan. Mulai dari istilah "negara" sampai "publik" memiliki analisa serta paradigma berbeda. Istilah negara mengacu peran penuh administrasi oleh, dari dan untuk negara, dimana sangat kecil porsi publik. Sebaliknya kata "publik" menjelaskan administrasi dilaksanakan dengan konsentrasi rakyat berperan sebagai negara dan sasaran administrasi. Penyelenggaraan administrasi dipengaruhi juga oleh paradigma *Old Public Administration* dimana terdapat *New Public management*, kemudian *New public administration* dan *New Public service*. Namun inti dari semua pelaksanaan administrasi menuntut adanya perubahan dari negara menjadi publik sentris. Perubahan paradigma menjadi *goal oriented* administrasi yaitu akuntabilitas, komprehensif dan transparansi.

**Kata kunci :** *Paradigma Administrasi, Sektor publik, Adminsitrasi negara*

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Kegiatan administrasi ada sejak awal terbentuknya negara, serta memiliki karakteristik pelaksanaan. Bahkan dalam kehidupan sering kita mendengar kata “administrasi, biaya administrasi”. Akrabnya istilah administrasi dalam keseharian menjadi motivasi dalam mengkaji ulang apa sebenarnya, dimana dan mengapa administrasi itu dilaksanakan. Sampai masa kontemporer masih terjadi perdebatan tentang pemahaman mengenai posisi administrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Perjalanan dan penggunaan istilah kata “negara” dan “publik” setelah administrasi, menjadi kajian mengenai siapa yang “melayani” dan “dilayani”. Administrasi sesungguhnya bertujuan mencapai optimalisasi peran suatu negara terhadap rakyatnya, begitupun sebaliknya rakyat terhadap negaranya, sehingga diperlukan evaluasi dan perubahan secara berkelanjutan. Administrasi sendiri sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor diantaranya kritik para ahli dan tujuan akhir penyelenggaraan administrasi.

Perjalanan administrasi pada pertengahan tahun 1900-an mengalami berbagai perubahan karena adanya ketidaksesuaian konsep administrasi dengan kebutuhan. Kejadian berawal ketika Dwight Waldo, tahun 1960 sampai awal 1970-an menyatakan bahwa dunia administrasi sedang mengalami masa penuh kekacauan. Namun sebetulnya kekacauan ini sudah dirasakan ketika diadakannya konferensi, masyarakat administrasi negara pada tahun 1967 yang disponsori oleh *American Academy of Political and Social Science* tahun 1967. Waldo berpendapat mengenai penyelenggaraan konferensi tersebut, yaitu:

”(1) menghindari membahas kemiskinan desa, kemelaratan, perang Vietnam, pertanggungjawaban etis para pejabat pemerintah,(2) konferensi gagal untuk menjadi lebih berani dalam menyarankan konsep atau teori baru yang positif,(3) konferensi dikuasai oleh ide-ide, konsep-konsep, dan teori-teori yang berkembang sebelum tahun 1960-an; (4) tidak adanya minat yang memadai untuk menangani masalah sosial dan perubahan-perubahan organisasi; (5) terlalu banyak mempercayai pada asumsi-asumsi teori yang menekankan pada keahlian dan kemampuan organisasi dan terlampau kecil mempersoalkan masalah-masalah birokratis;(6) sedikit minat untuk mau memikirkan masalah-masalah birokratis; (7) sedikit pemikiran mengenai tuntutan-tuntutan dan keinginan-keinginan rakyat, dan isu tanggapan atau respon atas tuntutan-tuntutan dan (8) terdapat suatu pandangan yang terlampau optimis tentang apa yang bisa dilakukan oleh pemerintah atau administrasi negara baik yang bisa dan yang tidak bikonfrensisa tercapai (Frederickson dalam Thoha,2008:1-2).

Pernyataan waldo mengisyartakan bahwa konferensi administrasi negara tersebut hanya melibatkan ahli admnistrasi berumur 50-60 tahun, sedangkan ahli administrasi yang lebih mudah

kurang dilibatkan. Pada September tahun 1968 di Monnowbrook, diadakan konferensi tandingan yang membahas administrasi negara dan prospeknya di masa akan datang. Dari konferensi tersebut dihasilkan beberapa referensi tentang administrasi yang kemudian terbit dibawah naungan *New Public Administration* (1980).

Konferensi terus berlanjut dalam rangka menyempurnakan konsepsi lama dengan konsepsi baru tentang administrasi negara. Tahun 1970 diadakan konferensi yang diinisiasi oleh *American Society of Public Administration (ASPA)* di Philadelphia, dimana kelompok *unconvention* mendominasi konferensi tersebut. Dari konferensi ASPA ini dihasilkan pimpinan baru ASPA yang merupakan orang-orang muda dengan program yang menantang (*challenging*). Kemudian dilanjutkan konferensi di *School of Public Administration University of Southern California* tahun 1973 guna membahas tendensi-tendensi baru terhadap bidang administrasi negara. Hasil dari konferensi ini diantaranya reaksi terhadap konsepsi lama administrasi negara. Tema yang diidentifikasi Frank Marini yaitu *post positivism*, adaptasi pada lingkungan yang kacau, bentuk-bentuk organisasi baru dan organisasi-organisasi yang memusatkan pada klien. Sehingga bisa disimpulkan oleh Bintoro (1978) dalam Thoha (2008:4) bahwa:

” dengan perkembangan pengertian, fungsi dan wilayah-wilayah dari ilmu administrasi begera masih jelas terkaitnya abstraksi, gambaran atau contoh-contoh empiris dari negara Amerika Serikat. Bahkan di kemudian hari perkembangan ilmu administrasi negara juga lebih relevan bagi negara-negara yang sudah maju”.

Pada dasarnya perjalanan administrasi negara menjadi administrasi publik terbagi menjadi dua periodesai yaitu *pertama*, menceritakan tentang perkembangan secara umum, *kedua* membahas tentang perkembangan paradigma. Dimana kedua periodesai ini memiliki *fokus* dan *locus* berbeda.

Administrasi negara modern yang terkenal saat ini merupakan produk suatu masyarakat feodal yang tumbuh subur di negara-negara Eropa. Dimana kaum feodal berusaha menguatkan kekuasaan dalam pemerintahan. Salah satu wujud pengaruh kaum feodal adalah munculnya paham katedralisme dimana merupakan awal mula lahirnya administrasi negara. Katedralisme dirancang untuk mencapai efisiensi manajemen sentralistik dan paternalistik. Selain pengaruh katedralisme terdapat pula pengaruh teknologi perancis yang berpengaruh besar terhadap pelaksanaan administrasi di kawasan Eropa. Namun esensi dan unsur-unsur tersebut mulai memudar ketika terjadi revolusi Perancis dan juga ketika zaman Napoleon.

Berbagai konferensi, dengan berbagai pengaruh paham serta teknologi membuat perjalanan keilmuan administrasi negara semakin bervariasi baik dari segi konsep, teori maupun bentuk adaptasi terhadap kebutuhan dan hubungan antara rakyat dengan negara, atau sebaliknya negara dengan rakyatnya. Berbagai proses perjalanan administrasi negara ini memberikan pengaruh sejauh mana negara menjadi badan atau pelaksana administrasi. Namun permasalahan muncul manakala

porsi pemberian peran antara negara dengan publik tidak ada batasan jelas. Sehingga ada kalanya hak dan kewajiban antara negara dan publik menjadi rancu, konsep “melayani” dan “dilayani” berdampak pada *output* pelaksanaan administrasi. Sehingga masih menjadi pembahasan mengenai perjalanan penggunaan kata “*negara*” dan “*publik*” dalam administrasi, terutama *fokus* dan *locus* administrasi.

## **RUMUSAN MASALAH**

Uraian latar belakang sudah menjelaskan bahwa ada beberapa tahapan perjalanan administrasi. Melalui pertentangan yang terlahir dari konferensi administrasi lama sampai dengan konferensi tandingan, maka rumusan masalah dari latar belakang yaitu:

1. *Bagaimana proses berubahnya penggunaan istilah “negara” sampai menjadi “publik” dalam pelaksanaan administrasi?*
2. *Bagaimana periodisasi perkembangan paradigma penyelenggaraan administrasi negara sampai administrasi publik pada tahun 1900-an?*

## **HASIL**

a. Proses perubahan istilah “*Negara*” menjadi “*Publik*” dalam penyelenggaraan Administrasi

Di Indonesia sendiri pada masa kerajaan yang terkenal bercorak absolute, maka rakyat tidak dapat berharap jasa dari kerajaan, yang ada hanya rakyat dijadikan pelaksana kepentingan kerajaan yang berkuasa. Setelah berakhirnya pemerintahan bercorak kerajaan maka, disinilah muncul perlunya sistem administrasi pemerintahan yang harus digunakan untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Administrasi negara modern yang kita kenal saat ini merupakan produk dari masyarakat feudal yang tumbuh subur di negara-negara Eropa. Semakin tumbuh dan berkembangnya masyarakat maka sentralisasi kekuasaan dan pertanggungjawabannya dalam pemerintahan monarki menimbulkan suatu kebutuhan untuk mendapatkan administrator yang handal. Sehingga menjadi ahli pada masing-masing bidang pelaksanaan administrasi.

Di Indonesia sendiri pelaksanaan administrasi yang ada sangkut pautnya dengan hal penggunaan istilah negara dan publik sudah terjadi sebelum tahun 1945. Dimana kondisi Indonesia masih dalam penjajahan sehingga yang berlaku adalah system administrasi penjajah. Selain itu sifat administrasi negara Eropa dimana menganggap pendidikan sebagai persiapan utama dalam

menciptakan administrator sangat besar pengaruhnya. Sehingga membawa dampak terhadap pelaksanaan administrasi sangat bersifat legalistik dan normatif, sehingga menumbuhkan suatu birokrasi yang steril.

Namun setelah tahun 1945, barulah pelaksanaan administrasi negarasepenuhnya diserahkan kepada bangsa Indonesia. Namun karena sebelumnya Indonesia belum memiliki pengalaman apapun tentang pelaksanaan administrasi, sehingga pelaksanaannya tidak efisien. Negara merupakan pelaksana tunggal administrasi sedangkan publik “belum” mendapatkan porsi besar dalam pelaksanaan administrasi. Prinsip dari, oleh dan untuk negara menjadi karakteristik utama.

Masa selanjutnya, diperlukan adanya pengembangan ilmu pengetahuan tentang administrasi, sehingga merasa perlu mendirikan lembaga pendidikan yang diawali dengan didirikannya lembaga pengembangan ilmu pemerintahan di Universitas Gajah Mada, kemudian Sekolah Tinggi Pamong Praja, Malang yang kemudian menjadi Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) dan Institut Ilmu Pemerintahan (IIP).

Pada tahun 1954, pemerintah mendatangkan peneliti dari Amerika Serikat, Edward H. Litchfield. Hasil dari penelitian di Indonesia yaitu, ia menyarankan kepada pemerintah Indonesia, untuk mendirikan lembaga pendidikan administrasi pada kemudian melahirkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) di Jakarta. Dari sinilah perkembangan administrasi di Indonesia mulai diperhitungkan dan direncanakan. Selanjutnya perkembangan administrasi tidak lagi bercorak pengaruh Eropa, melainkan sifat administrasi yang modern dan praktis, pragmatis, efisien dan efektif. Aspek pengetahuan administrasi tidak terbatas pada hanya aspek hukum saja, melainkan lebih luas meliputi pengaruh ilmu sosial dan ilmu non-sosial.

Setelah mendapatkan berbagai pengaruh dari Eropa, penyelenggaraan administrasi di Indonesia akhirnya menemukan coraknya sendiri dengan melibatkan publik sebagai pelaksana dan objek hasil administrasi. Pemberian porsi terhadap peran publik ini bukan hanya dijadikan sebagai penerima hasil pelaksanaan administrasi namun juga berkesempatan menjadi evaluator. Sehingga kegiatan administrasi menjadi lebih efektif dan efisien.

Penggunaan istilah administrasi negara, karakter utamanya adalah semua kewenangan administrasi terpusat pada negara, tidak ada satupun penyelenggaraan administrasi terlepas dari peran negara, sedangkan publik hanya dianggap sebagai salah satu komponen saja. Namun ketika membahas perubahan tentang administrasi negara menjadi administrasi publik, maka yang dimaksud adalah keseluruhan lembaga dan badan-badan dalam pemerintahan negara sebagai bagian dari pemerintah eksekutif baik di pusat maupun daerah dimana tugas utamanya melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Namun lebih tepatnya penggunaan istilah negara

menjadi publik sebetulnya harus menterjemahkan bahwa negara merupakan penyelenggara kepentingan publik.

Kajian mengenai kata publik dalam administrasi, menurut Prof. Warsito Utomo Dalam Thoah (2008) menjelaskan terjadi pergeseran titik tekan dari *public administration* dimana negara menjadi salah satu agen tunggal implementasi fungsi negara menjadi *public administration* yang menekankan fungsi pemerintahan atau negara sebagai *public service*. Sehingga dalam administrasi publik mulailah terjadi pergeseran analisa yaitu *administration of public* menjadi *administration for public* dimana negara yang bertugas sebagai *public service* menjadi *administration by public* dimana terdapat berbagai diferensiasi kebutuhan publik sehingga negara hanya berperan sebagai fasilitator, katalisator terutama sebagai pengarah terhadap pemenuhan kebutuhan publik.

Pergeseran istilah negara menjadi publik sebenarnya bukan hanya peran administrasi sebagai pelayan negara, tetapi juga sebagai pelayan masyarakat. Unsur negara sebagai otoritas penuh menjadi pelaksana terhadap kepentingan masyarakat.

#### b. Proses Perkembangan Paradigma administrasi.

Setelah membahas secara umum mengenai perjalanan administrasi negara menjadi administrasi publik, maka analisa selanjutnya tentang perubahan serta perkembangan paradigma administrasi dari masa ke masa. Ada beberapa periode paradigma, dimana masing-masing paradigma memiliki perbedaan *focus* dan *locus* analisa. Ada beberapa paradigma administrasi yaitu (1) paradigma dikotomi politik administrasi tahun 1900-1926, (2) paradigma prinsip-prinsip administrasi, tahun 1927-1937, (3) paradigma ilmu politik, (4) paradigma ilmu administrasi, dan (5) paradigma administrasi negara.

##### 1. Paradigma Politik Administrasi (tahun 1900-1926)

Berawal dari tulisan Frank J. Goodnow dan Lenald D. White dalam bukunya *Politics and Administration* menjadi awal nuansa penyelenggaraan administrasi dikotomi politik. Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain. Fungsi politik dan administrasi sebagai tertulis dalam buku tersebut.

Politik menurut Goodnow harus memuat kebijaksanaan-kebijaksanaan atau melahirkan keinginan negara, sedangkan administrasi dimaknai hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Penekan paradigma pertama ini lebih kepada locusnya yakni permasalahan dimana seharusnya administrasi berada.

Posisi administrasi seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintah. Walaupun badan eksekutif dan legislative memiliki kegiatan administrasi sendiri namun tetap fungsi pokok dan tanggung jawabnya harus melaksanakan keinginan negara, Paradigam pertama mendapatkan perhatian besar dari akademisi dan praktis mengenai dikotomi politik – administrasi, terutama gerakan pelayanan masyarakat umum (public service movement).

Tahun 1920-an administrasi mulai mendapatkan legitimasi akademis tahun 1926 seperti yang ditulis oleh Leonald White melalui karyanya *Introduction to The study of PublicAdminsitration*. Buku Leonald menurut Dwight Waldo merupakan inti karakter administrasi Amerika yang mendorong adanya pembedaan antara administrasi dengan politik, anara lain :

- a. Politik seharusnya tidak usah mengganggu lagi administrasi
- b. Manajemen memberikan sumbangan analisis ilmiahnya terhadap administrasi
- c. Administrasi negara adalah mampu menjadikan dirinya sebagai ilmu pengeahuan yang “value free”
- d. Misi dari Ilmu administrasi adalah ekonomis dan efisiensi (White dalam Thoha,2008:20)

## 2. Paradigma Prinsip-prinsip admnistrasi (1927-1937)

Tahun 1927 W.F.Willoughby menerbitkan karyanya *Principles of Public Administration* membahas penuh tentang administrasi negara Prinsip-prinsip administrasi yang dicetuskan Willoughby memberikan indikasi tren baru pada bidang ini, sekaligus membuktikan bahwa prinsip tersebut ada dan dapat dipelajari.

Paradigma kedua ini administrasi negara mencapai puncak reputasinya. Pada tahun 1930, administrasi mendapat banyak sumbangan dari bidang pemerintahan dan industri sehingga pengaruh manajemen berpengaruh terhadap timbulnya prinsip admnistrasi tersebut, sehingga paradigma ini lebih terfokus pada *locus*. Prinsipnya bahwa administrasi negara yang dimaksudkan tersebut ialah adanya suatu kenyataan, bahwa administrasi negara bisa terjadi pada semua tatanan administrasi tanpa mempedulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan, misi atau kerangka institusi serta bisa diterapkan di bidang apapun tanpa terkecuali. Sehingga memberikan penugasan bahwa prinsip administrasi bisa diterapkan dan disepakati oleh negara-negara yang berbeda kebudayaan, lingkungan, fungsi, misi dan atau kerangka institusi.

Ahli-ahli organisasi sering menyebutkan aliran ini sebagai aliran manajemen administratif karena memusatkan perhatian ada eseleon hireraki atas dari sesuatu organisasi. Saat itu bersamaan dengan lahirnya usaha pengembangan bisnis dimana konsentrasi perhatian kepada hierarki terbawah atau pelaksana organisasi. Karena konsentrasi perhatian ini maka manajemen dianggap hanya sedikit memberikan kontribusi terhadap

penyelenggaraan administrasi negara, karena fase ini hanya memberikan titik perhatiannya pada tingkat pelaksana dalam suatu organisasi.

Tahun 1937 merupakan akhir dari paradigma kedua. Pasalnya prinsip administrasi negara merupakan hal penting bagi administrasi sebagai ilmu. *Focus* menjadi lebih diperhatikan daripada *locus*. Seperti apa yang ditulis Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick dalam *Paper on the science of administration* yang menyatakan bahwa prinsip penting dari administrasi negara adalah POSDCORB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*). Sebaliknya pada tahun 1938 setelah Gulick dan Urwick mengemukakan prinsip administrasi. Namun disaat bersamaan Chester I. Bernard menerbitkan karyanya berjudul *The Function of Executive*, manfaat dari karya Chester belum bisa dirasakan untuk memecahkan permasalahan waktu itu. Namun akhirnya karya Bernard memberikan pengaruh terhadap Herbert A. Simon ketika menuliskan kritik.

Perselisihan *mainstream* konsepsi administrasi negara kemudian dipercepat pada tahun 1940 dimana terdapat dua arah kekutaan yang datang bersama-sama yaitu *pertama*, keberatan atas politik dan administrasi tidak dapat dipisahkan dalam banyak kesempatan. *Kedua*, prinsip-prinsip administrasi adalah secara logis tidak konsisten.

Selanjutnya tahun 1946 buku bunga rampai karya Fritz Morstein-marx *Elements of public administration* menjawab keberatan *pertama*, menyatakan bahwa administrasi dan politik bisa dikotomikan. Persoalan dikotomi pada hakikatnya memberikan garis keturunan bagi administrasi atas politik, efisiensi atas representasi, rasionalitas atas keinginan pribadi, dan lain sebagainya. Dan akhirnya penolakan dikotomi itu pada hakikatnya bukan karena ia memisahkan politik dari administrasi akan tetapi jalan yang melanggar norma pluralis dari ilmu politik setelah perang.

### 3. Paradigma ilmu politik administrasi (1950-1970)

Akibat derasnya kritikan yang ditujukan kepada konsepsi administrasi negara pada waktu itu, maka akhirnya pada paradigma ini melakukan lompatan ke belakang menemui induk dari disiplin ini yakni ilmu politik. Akibat dari lompatan itulah terjadi perubahan dan pembaharuan definisi *locus*nya yakni birokrasi pemerintahan, dan kekurangan hubungan dengan *focus*nya.

Intinya pada tahapan paradigma ketiga ini mencoba kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik. Sehingga banyak referensi yang terlahir bernuansa kepentingan atau sangat terkait dengan ilmu politik. Walaupun usaha kembali ke ilmu politik sebagai suatu identifikasi dari administrasi negara pada paradigma ini, akan



tetapi sebaliknya, ilmu politik mulai melupakannya. Tahun 1962 administrasi bukan dianggap bagian dari ilmu politik, terbukti dari laporan komisi ilmu politik sebagai suatu disiplin dari APSA( American Political Science Association) sampai pada tahun 1967 Administrasi negara benar-benar dicoret dari pertemuan tahunan APSA.

Melihat gejala inilah, maka Dwight Waldo memprotes keadaan seperti itu. Hal ini berdampak pada kuantitas terbitan jurnal akademik, antara tahun 1960 sampai 1970 hanya dijumpai empat persen jurnal tentang administrasi negara. Pada masa-masa inilah terjadi pemisahan kajian administrasi negara dengan kajian dalam ilmu politik. Namun ada dua perkembangan baru pada masa paradig ini yaitu (1) tumbuhnya penggunaan studi kasus sebagai suatu sarana yang bersifat epistemologis, dan (2) timbulnya studi perbandingan dan pembangunan administrasi sebagai salah satu bagian dari administrasi negara.

#### 4. Paradigma administrasi sebagai ilmu administrasi (1956-1970)

Masa ini menunjukkan posisi sarjana administrasi berada pada kelas dua dari lulusan ilmu politik, sehingga para akademisi dan praktisi administrasi memutuskan untuk kembali bahwa administrasi negara merupakan bagian dari ilmu administrasi. Istilah ilmu administrasi digunakan untuk menunjukkan pembahasan mengenai isi dan fokus yaitu beris pembahasan mengenai teori organisasi dan ilmu manajemen.

Pada fase ini ilmu administrasi memberikan focus tetapi tidak pada lucusnya. Awal tahun 1960-an berkembangnya ilmu organisasi mulai pesat sebagai bagian dari spesialisasi ilmu administrasi. Sebagai ladan kajian keilmuan pengembangan organisasi berlandaskan psikologi sosial dan pada nilai-nilai demokratisasi, birokrasi baik pemerintah maupun swasta dan pada segi aktualisasi diri masing-masing anggota organisasi.

Tidak ada lagi pembahasan mengenai penggunaan istilah publik (negara), karena administrasi tidak lagi mempunyai prinsip-prinsip umum dan sudah diganti dengan prinsip keorganisasian dan manajemen yang spesifik.

#### 5. Paradigma Administrasi Negara (1970)

Kekacauan intelektual masih berlangsung pada fase paradig kelima mengenai prinsip administrasi dan penggunaan istilah keilmuan. Pada masa ini administrasi negara menemukan kejelasan bukan hanya semata-mata sebagai ilmu murni administrasi, melainkan pada teori organisasi. Teori organisasi sempat menjadi perhatian dalam dua decade terakhir tentang bagaimana organisasi itu bekerja dan mengambil keputusan.

Aspek-aspek perhatian dalam teori organisasi dianggap dalam banyak hal sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan antara focus administrasi negara dengan locusnya,

seperti kenyatannya focus administrasi negara adalah teori organisasi sedangkan aplikasinya adalah analisis kebijakan publik.

## **KESIMPULAN**

Penggunaan istilah negara menjadi publik ilmu administrasi sebenarnya dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya focus dan locusnya. Locus merupakan deskripsi mengenai dimana posisi administrasi berada, sedangkan fokusnya merupakan pengaplikasiannya terhadap kepentingan-kepentingan. Namun kajian mengenai focus dan locus tidak cukup, karena berbagai gejala dan dinamika perubahan dari paradigma satu sampai lima.

Perubahan mencolok administrasi terlihat ketika Indonesia berada pada masa penjajahan dan pasca kemerdekaan. Administrasi masa penjajahan adalah memberlakukan aturan administrasi dari bangsa penjajah, sehingga kepentingan penjajah (negara) memiliki porsi besar dalam penyelenggaraan administrasi. Sebaliknya ketika masa-masa awal kemerdekaan, Indonesia belum menemukan karakter penyelenggaraan administrasinya sendiri dan cenderung dibayangi administrasi masa sebelumnya, maka porsi kepentingan negara tetap menjadi prioritas. Namun lambat laun terjadi pergeseran makna negara bukan hanya sebagai pelaksana tunggal administrasi, namun posisi publik bisa sebagai pelaksana administrasi juga. Intinya posisi negara sebagai pelaksana administrasi dimana tujuan akhirnya adalah penggunaan strategi pemenuhan kepentingan publik.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Barnard, Chester. 1938. *The Functions of the Executive*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Gulick, Luther, and L. Urwick (Eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration,
- Indradi,Sjamsiar Sjamsudin.2006. *Dasar dasar & Teori Administrasi Publik*, Agritek YPN:Malang.
- Pasolong, Harbani. 2010. *Teori Administrasi Publik*. Alfabeta: Bandung.
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Kencana Prenada Media Group : Jakarta.
- W. F. Willoughby. 1927. *Principles of Public Administration*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.

Warsito Utomo. 2012. *Administrasi Publik Baru: Indonesia Perubahan paradikma*. Jakarta: Pustaka Pelajar

White, Leonard D. 1955. *Introduction to the study of public administration*. New York : Macmillan