

# PENTINGNYA ADMINISTRASI PUBLIK DALAM PEMBANGUNAN

**Bobby Rahman**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Malikussaleh

[bo13by\\_84@yahoo.com](mailto:bo13by_84@yahoo.com)

## ABSTRAK

Administrasi publik dapat berperan positif dalam mengawal pembangunan suatu negara sampai pada tujuan yang dicita-citakan, karena pada dasarnya administrasi publik berurusan dengan persoalan bagaimana menentukan *to do the right things dan to do the things right*. Dengan kata lain, administrasi publik bukan saja berurusan dengan cara-cara yang efisien untuk melakukan proses pembangunan, melainkan juga mempunyai kemampuan dalam menentukan tujuan dari proses pembangunan itu sendiri.

### A. PENDAHULUAN

Secara umum, tulisan ini membahas tentang konvergensi pemikiran antara administrasi publik (negara) dan pembangunan. Dalam 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 terdapat 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.

### B. ADMINISTRASI PUBLIK DALAM PEMBANGUNAN

#### 1. Administrasi Publik

Administrasi publik, seperti yang dirumuskan oleh Pfiffner dan Presthus (1953), adalah sebuah disiplin ilmu yang terutama mengkaji cara-cara untuk mengimplementasikan nilai-nilai politik. Hal tersebut sejalan dengan gagasan awal Wilson dalam Shafritz dan Hyde (1992) yang dianggap sebagai orang yang membidani lahirnya ilmu administrasi publik modern di Amerika Serikat. Wilson mengemukakan bahwa disiplin administrasi publik merupakan produk perkembangan dari ilmu politik. Namun Wilson mengusulkan adanya pemisahan disiplin administrasi dari ilmu politik. Gagasan ini kemudian dikenal sebagai dikotomi politik-administrasi. Sejak itu, selama satu abad lebih, administrasi publik baik sebagai bidang studi maupun sebagai profesi terus berkembang. Ilmu administrasi publik, menurut Wilson,

berkaitan dengan dua hal utama, yaitu:

1. *What government can properly and successfully do?*
2. *How it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy?*

Bertolak dari gagasan dasar tersebut, dapat diyakini bahwa administrasi publik dapat berperan positif dalam mengawal pembangunan suatu negara sampai pada tujuan yang dicita-citakan, karena pada dasarnya administrasi publik berurusan dengan persoalan bagaimana menentukan *to do the right things dan to do the things right*. Dengan kata lain, administrasi publik bukan saja berurusan dengan cara-cara yang efisien untuk melakukan proses pembangunan, melainkan juga mempunyai kemampuan dalam menentukan tujuan dari proses pembangunan itu sendiri, terutama dalam bentuk penyelenggaraan pelayanan publik secara efektif sebagai wujud dari penjaminan hak-hak konstitusional seluruh warga negara.

Menjelang dan memasuki Perang Dunia II program sosial yang besar, seperti New Deal di Amerika Serikat dan pengendalian mesin perang telah menampilkan administrasi publik pada tataran yang semakin mengemuka. Program rehabilitasi pasca perang dunia, serta bangkitnya negara-negara baru yang sebelumnya adalah wilayah-wilayah jajahan semakin memperbesar peran dari administrasi publik. Upaya mengembangkan administrasi sebagai disiplin ilmu yang berdiri sendiri diperkuat dengan studi

perbandingan administrasi publik, antara lain dengan dibentuknya *Comparative Administration Group* (CAG) pada tahun 1960 oleh para pakar administrasi, seperti John D. Montgomery, William J. Siffin, Dwight Waldo, George 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 di negara-negara berkembang.

Lebih lanjut, administrasi publik menyangkut pengkoordinasian seluruh kegiatan yang berkaitan dengan tugas dalam melaksanakan kebijakan umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat suatu negara. Kebutuhan masyarakat tidak seluruhnya dapat dipenuhi oleh individu atau kelompoknya sendiri, melainkan memerlukan keterlibatan atau intervensi pihak lain yang dibentuk oleh mereka sendiri sebagai masyarakat suatu negara. Pihak lain ini dinamakan sebagai administrasi publik yang menurut Nigro & Nigro (1988) adalah *public administration has an important role in the formulation of public policy and is this part of political process*. Dengan demikian, administrasi publik mempunyai peranan yang sangat penting dalam merumuskan kebijakan negara dan oleh karenanya merupakan bagian dari proses politik.

Kajian tentang administrasi publik tidak terlepas dari organisasi pemerintah dalam penanganan masalah-masalah publik. Bellone (1982:1) berpendapat bahwa *the discipline of public administration is*

*predicated on the study of organization.* Teori organisasi, hipotesis tentang perilaku manusia dalam organisasi pemerintahan yang kompleks dan teori administrasi serta hipotesis tentang perilaku manusia dalam kelompok kerja, merupakan dasar dalam teori administrasi publik. Hingga dapat dijelaskan bahwa administrasi publik berbicara tentang perilaku manusia dalam organisasi pemerintah. Bahkan Shafritz dan Russell (2005:5) mengemukakan bahwa *it is easy to define administration if you are content with being simplistic: it is government in action – the management of public affairs on the implementation of public policies.*

Administrasi publik bersifat sangat dinamis, ia selalu ditantang oleh perubahan-perubahan yang dinamis dan tidak statis. Dinamika yang berkembang pada administrasi publik pada gilirannya memunculkan model-model baru, seiring dengan perkembangan pemikiran para ahli. Islamy (2000:3) mengemukakan bahwa "administrasi negara sebagai suatu disiplin ilmu telah mengalami berbagai penggantian paradigma. Ini membuktikan bahwa administrasi publik bukanlah ilmu yang statis tetapi terus berkembang dalam rangka mencari identitas secara kokoh dan mantap. Perkembangannya tidak terlepas dari berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat, yang kemudian melahirkan pemikiran-pemikiran baru untuk menyelesaikannya."

Dengan demikian, administrasi publik tidak saja mempersoalkan apa yang dilakukan pemerintah tetapi juga bagaimana cara pemerintah

melakukannya. Terkait dengan hal tersebut, Long dalam Shafritz dan Hyde (1987:203) mengemukakan bahwa *the lifehood of adiministration is power.* Melalui kekuasaan yang dimilikinya, administrasi publik dapat membuat berbagai program kegiatan pembangunan dan melaksanakan berbagai usaha untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan.

## 2. Pembangunan

Pembangunan menurut literatur-literatur ekonomi pembangunan seringkali didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil perkapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya. Dari pandangan itu lahir konsep-konsep mengenai pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi. Teori mengenai pertumbuhan ekonomi telah ditelusuri setidaknya sejak abad ke-18. Saat itu muncul pemikiran-pemikiran aliran klasik yang berusaha mengkaji batas-batas pertumbuhan (*limits to growth*). Menurut Adam Smith (1776), Malthus (1798) dan Ricardo (1917), proses pertumbuhan dimulai apabila perekonomian suatu negara mampu melakukan pembagian kerja (*division of labor*). Pembagian kerja akan meningkatkan produktivitas yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan.

Selanjutnya berkembang teori pertumbuhan ekonomi modern dengan berbagai variasinya yang pada intinya dapat dibagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pentingnya akumulasi modal (*physical capital formation*) dan peningkatan kualitas sumber daya manusia (*human capital*). Salah satu

pandangan yang dampaknya berlanjut hingga sekarang adalah model pertumbuhan yang dikembangkan oleh Harrod (1948) dan Domar (1946). Model ini berpijak pada pemikiran 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 modal (*capital output ratio*). Agar dapat tumbuh secara berkelanjutan, masyarakat dalam suatu perekonomian harus mempunyai tabungan yang merupakan sumber investasi. Makin besar tabungan, yang berarti makin tinggi pertumbuhan ekonomi dan sebaliknya.

Berbeda dengan Harrod-Domar yang memberikan tekanan kepada pentingnya peranan modal, Arthur Lewis (1954) dengan model surplus of labornya memberikan tekanan kepada 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 dapat diperoleh oleh kaum pemilik modal akan mendorong investasi-investasi baru karena kelompok ini mempunyai hasrat menabung dan menanam modal (*marginal propensity to save and invest*) yang lebih tinggi dibandingkan dengan kaum pekerja. Tingkat investasi yang tinggi pada gilirannya

akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu berkembang pula sebuah model pertumbuhan yang disebut neoklasik. Teori pertumbuhan neoklasik mulai memasukkan unsur teknologi yang diyakini akan berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara (Solow, 1957). Dalam teori neoklasik, 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 setiap negara, maka pertumbuhan semua negara di dunia akan konvergen.

Teori pertumbuhan selanjutnya mencoba menemukan faktor-faktor lain di luar modal dan tenaga kerja, yang mendorong pertumbuhan ekonomi, yaitu human capital. Teori human capital 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. Selanjutnya, pertumbuhan yang bervariasi di antara negara-negara yang membangun melahirkan pandangan mengenai teknologi bukan sebagai faktor eksogen, tapi sebagai 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 dan

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, komunikasi, pendidikan, dan aktivitas *research & development*.

Dalam kelompok teori pertumbuhan ini, terdapat pandangan penting yang dianut oleh banyak pemikir pembangunan, yaitu teori mengenai tahapan pertumbuhan. Dua di antaranya yang penting adalah dari Rostow (1960) dan Chenery-Syrquin (1975). Menurut Rostow, transformasi dari negara yang terbelakang menjadi negara maju dapat dijelaskan melalui suatu urutan tingkatan atau tahap pembangunan yang dilalui oleh semua negara. Rostow mengemukakan lima 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*. Sedangkan menurut pemikiran Chenery-Syrquin (1975), yang merupakan pengembangan pemikiran dari Clark dan Kuznets, perkembangan perekonomian akan mengalami suatu transformasi (konsumsi, produksi dan lapangan kerja), dari perekonomian yang didominasi sektor pertanian menjadi didominasi oleh sektor industri dan jasa.

Pandangan-pandangan yang berkembang dalam teori-teori pembangunan kemudian mengalir makin deras ke arah manusia (dan

dalam konteks plural ke arah masyarakat atau rakyat) sebagai pusat perhatian dan sasaran sekaligus pelaku utama pembangunan (subjek dan objek sekaligus). Salah satu harapan atau anggapan dari pengikut aliran teori pertumbuhan adalah hasil pertumbuhan akan dapat dinikmati masyarakat sampai lapisan yang paling bawah. Cara pandang tersebut mendominasi pemikiran-pemikiran pembangunan pada dekade 50-an dan 60-an dengan ciri utamanya bahwa pembangunan adalah suatu upaya terencana untuk mengejar pertumbuhan ekonomi agregat. Namun pada kenyataannya, hanya masyarakat dengan tingkat pendapatan menengah ke atas yang mampu menikmati hasil pertumbuhan tersebut.

Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan. Maka berkembang kelompok pemikiran yang disebut sebagai paradigma pembangunan sosial yang tujuannya untuk menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan. Salah satu metode yang umum digunakan dalam menilai pengaruh dari pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah dengan mempelajari distribusi pendapatan. Selain distribusi pendapatan, dampak dan hasil pembangunan juga dapat diukur dengan melihat tingkat kemiskinan (*poverty*) di suatu negara.

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, perlu disadari bahwa pertumbuhan tetap penting. Upaya untuk memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan

yang harus dijawab dalam studi pembangunan. Model pemerataan dengan pertumbuhan atau *redistribution with growth* (RWG) yang dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pun tidak menunjukkan kemajuan yang berarti (Chenery, et.al., 1974), termasuk model *basic human needs* (BHN).

Beberapa ahli studi pembangunan 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 dibandingkan 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 ketergantungan adalah bahwa analisisnya didasarkan pada adanya interaksi antara struktur internal dan eksternal dalam suatu sistem. Menurut Baran (1957), keterbelakangan negara-negara Amerika Latin terjadi pada saat masyarakat prapitalis bergabung ke dalam sistem ekonomi dunia kapitalis. Dengan demikian,

masyarakat tersebut kehilangan otonominya dan menjadi daerah pinggiran (*periphery*) negara metropolitan yang kapitalis. Daerah (negara) pinggiran dijadikan "daerah-daerah jajahan" negara-negara metropolitan. Mereka hanya berfungsi sebagai produsen bahan mentah bagi kebutuhan industri daerah metropolitan tersebut, dan sebaliknya merupakan konsumen barang-barang jadi yang dihasilkan oleh industri-industri di negara-negara metropolitan tersebut.

Dengan demikian, timbul struktur ketergantungan yang merupakan rintangan yang hampir tak dapat diatasi serta merintanginya pula pembangunan yang mandiri. Patut dicatat adanya 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 ataupun struktur eksternal. 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 di lain pihak. Untuk memperbaiki nasib buruh, maka perlu mengambil prakarsa dengan menumbangkan kekuasaan yang ada. Oleh karena itu, menurut aliran ini, resep pembangunan untuk daerah pinggiran adalah revolusi (Frank, 1967).

Sedangkan aliran kedua melihat masalah ketergantungan dari perspektif nasional 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 maupun saat ini dipengaruhi oleh faktor-faktor luar negeri (lihat misalnya Dos Santos dan Bernstein, 1969; Tavares dan Serra, 1974; serta Cariola dan Sunkel, 1982). Oleh karena itu, subjek yang perlu dibangun adalah "bangsa" atau "rakyat" dalam suatu negara (nation building). Dalam menghadapi tantangan pembangunan tersebut, konsep negara atau bangsa perlu dijadikan landasan untuk mengadakan pembaharuan-pembaharuan dengan dukungan administrasi pembangunan yang memadai.

Dalam pembahasan mengenai berbagai paradigma yang mencari jalan kearah pembangunan yang berkeadilan, maka perlu diketengahkan pula teori pembangunan yang berpusat pada rakyat. Era pascaindustri 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 itu sendiri (Korten, 1984). Paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat ada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan setempat.

Paradigma terakhir yang tidak dapat dilepaskan dari paradigma

pembangunan sosial dan berbagai pandangan di dalamnya adalah paradigma pembangunan manusia. Menurut paradigma pembangunan manusia, tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakatnya untuk menikmati kehidupan yang kreatif, sehat dan berumur panjang. Pertumbuhan produksi dan pendapatan hanya merupakan alat saja, sedangkan tujuan akhir pembangunan harus manusianya sendiri.

Menurut pandangan ini tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (Ul Haq, 1985). Pengertian ini mempunyai dua sisi, pertama, pembentukan kemampuan manusia seperti tercermin dalam kesehatan, pengetahuan dan keahlian yang meningkat, dan 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 mempunyai 4 (empat) unsur penting, yakni peningkatan produktivitas, pemerataan kesempatan, kesinambungan pembangunan, dan pemberdayaan manusia.

Dewasa ini muncul pula gagasan pembangunan berkelanjutan yang erat kaitannya dengan kesejahteraan yang semakin terus meningkat dari generasi ke generasi. Dalam konsep tersebut, pemakaian dan hasil penggunaan sumber daya alam dan lingkungan yang merusak sumbernya, tidak dihitung sebagai

kontribusi terhadap pertumbuhan tetapi sebagai pengurangan asset.

### **3. Konvergensi Administrasi Publik dan Pembangunan**

Secara umum, konvergensi antara administrasi publik dan pembangunan melahirkan suatu disiplin ilmu baru yang disebut sebagai administrasi pembangunan. Administrasi pembangunan berkembang karena adanya kebutuhan di negara-negara yang sedang membangun untuk mengembangkan lembaga-lembaga dan pranata-pranata sosial, politik, dan ekonomi, agar pembangunan dapat berhasil. Oleh karena itu menurut Kartasmita (1997), pada dasarnya administrasi pembangunan adalah bidang studi yang mempelajari sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya.

Secara konsep menurut Suminta (2005), administrasi pembangunan merupakan gabungan dua pengertian, yaitu administrasi, yang berarti segenap proses penyelenggaraan dari setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan pembangunan. Hal ini merupakan rangkaian usaha perubahan dan pertumbuhan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintahan menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Dengan demikian, gabungan antara kedua pengertian tersebut di atas mengandung beberapa pokok pikiran, yaitu:

1. Pembangunan merupakan suatu proses. Oleh karena itu, harus dilaksanakan secara terus-

menerus, berkesinambungan, pentahapan, jangka waktu, biaya, dan hasil tertentu yang diharapkan.

2. Pembangunan adalah suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan merupakan hasil pemikiran sampai pada tingkat rasionalitas tertentu.
3. Pembangunan dilaksanakan secara berencana.
4. Pembangunan mengarah pada modernitas dan bertujuan untuk menemukan cara hidup yang lebih baik dari sebelumnya, lebih maju, serta dapat menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi atau iptek.
5. Pembangunan mempunyai tujuan yang bersifat multidimensional, meliputi berbagai aspek kehidupan bangsa dan negara, terutama aspek politik, ekonomi, sosial-budaya, serta pertahanan dan keamanan.
6. Pembangunan ditujukan untuk membina bangsa.

Berdasarkan uraian di atas, administrasi pembangunan merupakan administrasi publik yang diarahkan untuk mendukung proses pembangunan, dalam arti untuk keperluan keberhasilan pembangunan, yang meliputi administrasi untuk perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi. Lebih lanjut, administrasi pembangunan merupakan administrasi publik yang diarahkan untuk penyempurnaan administrasi negara agar berkemampuan mendukung proses pembangunan.

Dengan demikian, administrasi pembangunan lahir dan merupakan penyempurnaan dari administrasi publik untuk dapat diterapkan di negara berkembang. Selain itu, tujuan

diterapkannya administrasi pembangunan adalah untuk mencapai kemajuan pembangunan suatu negara menuju modernisasi. Dapat dikatakan pula bahwa, administrasi publik adalah ditujukan bagi negara yang sudah maju, sedangkan administrasi pembangunan ditujukan untuk negara yang sedang berkembang.

Menurut Tjokroamidjojo (1995), setidaknya terdapat 4 kecenderungan yang mengarahkan administrasi negara kepada administrasi pembangunan. Kecenderungan-kecenderungan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perhatian administrasi negara mengarah kepada masalah-masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan pembangunan, yang dimulai dari perumusan kebijaksanaan, instrumen pelaksanaannya hingga pelaksanaan pembangunan itu sendiri.
2. Administrasi negara mengembangkan penelaahan mengenai sikap dan peranan birokrasi (*behavioral approach*), serta berbagai masalah hubungan manusia, seseorang atau kelompok dalam birokrasi tersebut, juga ditelaah tentang bagaimana keputusan diambil, dan pengetahuan dikembangkan.
3. Kecenderungan melakukan pendekatan manajemen dalam administrasi negara. Di sini dikembangkan sistem analisis administrasi negara terhadap administrasi pembangunan, penggunaan teknik-teknik kuantitatif dan analitis dalam administrasi negara.
4. Administrasi negara memberikan tekanan kepada

ekologi sosial dan kultural. Di sini ditekankan telaah terhadap hubungan dan sikap administratif dengan ekologi sosial dan budaya masyarakat tertentu.

Keempat kecenderungan tersebut saling terkait satu sama lain dan kecenderungan tersebut mengarah kepada administrasi pembangunan. Kecenderungan administrasi pembangunan berorientasi untuk mendukung pembangunan, dan usaha-usaha ke arah modernisasi guna mencapai kehidupan yang sejahtera secara sosial dan ekonomi. Namun, harus pula dipahami bahwa administrasi pembangunan masih mendasarkan diri pada administrasi publik dan peralatan analisis administrasi negara sehingga administrasi pembangunan secara disiplin keilmuan belum dapat dipisahkan dari administrasi negara.

Administrasi pembangunan dikembangkan sebagai konsekuensi dari adanya ketimpangan antara administrasi pemerintahan di negara maju dengan administrasi pemerintahan di negara berkembang. Riggs (1964) dalam Hayati, et.al (2005:18) memandang bahwa administrasi negara untuk negara berkembang mempunyai pola perilaku yang berbeda dengan negara maju, yang menyangkut sistem, struktur, dan fungsi. Lebih lanjut Riggs mencatat setidaknya terdapat tiga kecenderungan dalam administrasi pembangunan, yaitu:

1. Pergeseran dari pendekatan normatif ke pendekatan empiris;
2. Pergeseran dari pendekatan ideologis ke arah pendekatan nomotetis;

3. Pergeseran dari semua pendekatan tersebut ke pendekatan ekologis.

### **C. Referensi**

- Bellone, Carl J. 1982. Structural Vs. Behavioral Change: the Civil Service Reform Act of 1978. Review of Public Personnel Administration, Vol. 2, No. 2, 59-67 (1982). London: SAGE Publications.
- Hayati, Tri, Harsanto Nursadi, dan Andhika Danesjvara. 2005. Administrasi Pembangunan: Suatu Pendekatan Hukum dan Pernecaanaannya. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. Administrasi Pembangunan: Perkembangan dan Praktiknya di Indonesia. Jakarta: LP3ES.
- Nigro, Lloyd G. & Felix A. Nigro. 1988. Modern Public Administration, 3rd-7th editions. New York: Harper and Row/Collins.
- Pfiffner, John M & R. Vance Presthus. 1953. Public Administration (third edition). New York: Ronald Press Company.
- Riggs, Fred W. 1964. Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Shafritz, Jay M and E. W. Russell. 2005. Introducing Public Administration. Publisher: Longman Pub Group.
- Siagian, Sondang P. 2003. Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya. Jakarta: Bumi Aksara.
- Suminta, Pradja. 2005. Bahan Ajar Administrasi Pembangunan. Surakarta: Program Studi Pendidikan Ekonomi Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sebelas Maret.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. Pengantar Administrasi Pembangunan. Jakarta: LP3ES.
- Wilson, Woodrow. 1992. The Study of Administration., dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde (ed.). Classic of Public Administration. Belmont, CA.:Wadsowrt Publishing Company.