

PEMIKIRAN AWAL TENTANG:

Penelitian Payung

Dalam Disiplin Ilmu Administrasi Pembangunan

Syakrani

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lambung Mangkurat,
Dosen Program Studi MSAP, Program Studi MAP, dan Dosen Program Studi PSDAL
Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin



“... success in promoting economic and social progress not only depends on the ability of developing countries to define appropriate macroeconomic policies and to mobilized financial, human, and technological resources, it also depends heavily on ^{Syakrani} their ability to manage those resources effectively” (Rondinelli, 1987)

Penelitian Payung dalam Disiplin Ilmu Administrasi Pembangunan¹

Syakrani

“There is no such underdeveloped country. There is only undermanaged country”

▪ Drucker, 1974

“It is not generally recognized that economic underdevelopment goes hand in hand with under administration”

▪ Kapp and Riggs, 1998

Pengantar

Menentukan topik-topik/masalah-masalah relevan yang layak dikaji dalam sebuah disiplin ilmu tertentu bukanlah hal yang mudah. Begitu pun dalam disiplin ilmu administrasi pembangunan. Sekurang-kurangnya ada dua hal terkait dengan masalah ini. *Pertama*, perubahan fokus dan lokus kajian (baca: paradigma) sebuah disiplin ilmu sering tidak sebanding dengan kemampuan kita mengakses perkembangan teori/metode dan informasi konseptual lainnya akibat perubahan tersebut.

¹Makalah disajikan dalam Semiloka Penelitian dan Penulisan Tesis dalam Disiplin Ilmu Administrasi Pembangunan yang diselenggarakan oleh Program Studi Magister Sains Administrasi Pembangunan, Program Pascasarjana Universitas Lambung Mangkurat pada 18 September 2010 di Guest House Sultan Sulaiman, Martapura.

Implikasinya adalah, peneliti harus bekerja keras untuk memilih topik atau masalah yang relevan dengan perkembangan baru itu. Atau, setidaknya ia harus “mengecek” apakah topik/masalah yang sudah dipilih sesuai dengan perkembangan baru tersebut. Membaca (baca: kajian pustaka pendahuluan) dan berdiskusi dengan ahlinya sangat berguna dalam tahapan ini.

Pembimbing, sebenarnya, dapat membantu peneliti mengatasi masalah itu, sepanjang dia juga mengikuti dan memahami perkembangan paradigma disiplin ilmu yang ditekuni. Masalahnya adalah, pembimbing justru menjadi bagian dari masalah tersebut, sehingga bisa jadi bimbingannya justru menyesatkan peneliti.

Kedua, perubahan paradigma kian menyulitkan peneliti lantaran makin mapannya pendekatan trans-disipliner. Ini terjadi bukan hanya karena penerapan teori-teori lintas-disiplin dalam pengkajian sebuah masalah, tetapi juga lantaran penyerapan teori lintas-disiplin itu oleh sebuah disiplin ilmu. Kabar gembiranya adalah, disiplin ilmu tersebut akan kian kaya “nuansa-warna” teori, sedangkan kabar “buruknya” adalah, kita dituntut makin cermat dalam memahami lucus-focus inti dari sebuah disiplin ilmu.

Perkembangan ilmu administrasi pembangunan menapaki jalur trans-disipliner sampai pada penemuan “jati-diri” sebagai sebuah disiplin ilmu sosial. Ia, awalnya, memang dikembangkan dari disiplin ilmu administrasi publik dan ilmu politik yang berlatar-belakang kasus-kasus negara maju, khususnya Amerika Serikat. Perjumpaannya dengan kasus-kasus pembangunan di negara berkembang mengharuskan disiplin ini meng-“adopsi” teori-teori yang bersumber dari ilmu sosial lain, seperti ilmu ekonomi, sosiologi, dan antropologi. Walaupun demikian, ilmu administrasi pembangunan - sama halnya dengan ilmu administrasi publik -

bukanlah ilmu sosial multi-disipliner; ia tetaplah sebagai sebuah ilmu sosial tersendiri.

Naskah ini mencoba menyusun pemikiran awal tentang topik-topik relevan yang layak dikaji. Tentu saja, senarai yang dibangun tidak akan serinci mungkin, tetapi dengan mengetahui lucus-focus inti disiplin ilmu ini, kita akan lebih mudah “menetapkan” topik kajian (baca: penelitian) dengan risiko “kekeliruan” yang relatif minimal dalam menentukan teori inti dan teori-teori pendukungnya, beserta pendekatan metodologik yang relevan. Untuk sampai pada tujuan tersebut, naskah ini akan mengulas “serba-singkat” lahirnya ilmu administrasi pembangunan dengan harapan kita dapat memahami lucus-focus inti disiplin ilmu ini.

Tinjauan Historis

Secara historis, lahirnya administrasi pembangunan, baik sebagai minat baru maupun varian teoretik lain dalam rumpun administrasi publik, tidak bisa dilepaskan begitu saja dari Kebijakan Luar Negeri Pemerintah Amerika Serikat (AS) untuk menjadikan negara-negara baru merdeka sebagai bagian Bloknya. Bagi AS dan sekutunya, kemiskinan dan keterbelakangan negara-negara baru merdeka dan negara berkembang lainnya merupakan *entry point* paling mudah untuk panetrasi komunisme oleh negara Uni Soviet dan sekutunya yang termasuk dalam Blok Timur.

Sekarang komunisme dan Perang Dingin antara Blok Barat dan Blok Timur secara empirik sudah dinyatakan berakhir. Pertanyaannya adalah, apakah konsep atau kajian administrasi pembangunan masih relevan untuk dikembangkan?

Matinya komunisme, berakhirnya Perang Dingin, dan implikasi politisnya bagi negara-negara berkembang dalam bentuk program

bantuan pembangunan kepada negara berkembang tidak serta merta mengakhiri persoalan sosial, ekonomi, dan politik negara-negara berkembang seperti Indonesia, yang harus diperhatikan oleh negara-negara maju, sekali pun *minus* Rusia.

Pertama, persaingan memperebutkan “ketundukan-politik” negara berkembang tidak lagi antara Blok Barat yang berpusat di AS dan Blok Timur yang ber-*sentrum* di Uni Soviet, tetapi antara negara-negara maju yang tergabung dalam G-8 atau G-7. *Kedua*, matinya komunisme dan berakhirnya Perang Dingin hanya menandai bergesernya penerapan paradigma negara-negara maju menjalankan *grand-design* diplomasi internasionalnya dari *hard-power* dengan menggunakan kekuatan militer dan bantuan luar negeri ke *soft-power* yang mengandalkan pengaruh budaya dan ilmu pengetahuan untuk menghimpun pengaruh politik terhadap kebijakan luar negeri negara-negara berkembang.

Ketiga, usaha mengejar ketertinggalan negara-negara berkembang dari negara-negara maju melalui jalur modernisasi, industrialisasi, pembangunan, atau apa pun namanya, tetap menjadi agenda akbar maha penting penduduk dan pemerintah negara berkembang. Persoalan industrialisasi, modernisasi, atau pembangunan di negara berkembang khususnya, di sisi lain, ternyata tidak segampang yang diduga oleh banyak pakar dan praktisi pembangunan.

Begitu banyak faktor harus diperhitungkan agar agenda besar tersebut dapat diraih. Kalau agenda akbar ini tidak dituntaskan dengan baik, yang berarti kemiskinan dan ketertinggalan tetap menjadi-jadi di negara-negara berkembang, maka setidaknya-tidaknya ia akan menimbulkan tiga implikasi sulit bagi negara maju sebagai berikut:

1. Kesulitan negara berkembang membayar utang luar negeri, yang *nota bene* uangnya berasal dari negara-negara maju.

2. Kesulitan pemasaran barang dan jasa ke negara berkembang untuk mengatasi kejenuhan permintaan pasar domestik.
3. Terhambatnya proses demokratisasi - dan bahkan dalam tertentu - pematangan dan perluasan kapitalisme dan liberalisme di negara berkembang.

Oleh sebab itu, negara-negara maju “sangat” berkepentingan terhadap sukses pembangunan di negara-negara berkembang.

Persoalannya adalah, jika pembangunan juga menjadi kepentingan negara-negara maju, maka suksesnya harus dimulai dari mana?

Persoalan ini kemudian memunculkan banyak pemikiran dan teori tentang pembangunan. Sosiologi mengembangkan varian sosiologi pembangunan, ilmu ekonomi dengan ekonomi pembangunannya, ilmu politik dengan modernisasi politiknya, sedangkan administrasi publik dengan administrasi pembangunannya.

Sesuai dengan fokus dan lokus kajiannya masing-masing, varian-varian kajian dan disiplin ilmu di atas mengajukan preskripsi yang beragam, tetapi salah satu simpul pemikiran seluruh varian tersebut adalah ide bahwa pembangunan di negara berkembang adalah sebuah rekayasa sosial, *social engineering*, yakni sebuah proses perubahan sosial berdimensi jamak yang direncanakan, *a series of planned change*, yang menempatkan pemerintah sebagai *a prime mover*.

Administrasi Pembangunan sebagai Rekayasa Sosial

Peter F. Drucker pernah mengemukakan bahwa tidak ada negara yang terbelakang; yang ada hanyalah negara yang tidak dikelola dengan baik (*There is no such underdeveloped country. There is only undermanaged country*). Negara yang maju adalah negara yang mampu menciptakan kebudayaan dan peradaban manajerial.

Selanjutnya Drucker menyatakan, persoalan utama masyarakat dewasa ini bukanlah teknologi; juga bukan produktivitas,

tetapi institusi-institusi yang terkelola dengan baik, sehingga dapat menjadi organ masyarakat yang menciptakan hasil (*The center of a modern society, economy and community is not technology. It is not productivity. It is the managed institution as the organ as society to produce result*). Pandangan Drucker ini dikemukakan beberapa tahun setelah kebijakan bantuan teknis dalam paket bantuan luar negeri negara maju dilaksanakan. Tetapi isu meningkatkan kapasitas manajerial dan administrasi publik negara berkembang memang selalu dijadikan agenda utama dalam program bantuan luar negeri negara maju pada masa-masa berikutnya.

Khusus kasus bantuan dari AS, Rondinelli mengemukakan bahwa “... *success in promoting economic and social progress not only depends on the ability of developing countries to define appropriate macroeconomic policies and to mobilized financial, human, and technological resources, it also depends heavily on their ability to manage those resources effectively.*” Keyakinan bahwa kapasitas manajerial dan administrasi publik dari pemerintah negara berkembang merupakan faktor utama keberhasilan pembangunan memperkuat dugaan bahwa administrasi publik yang memberi perhatian khusus pada masalah-masalah pembangunan - administrasi pembangunan - masih sangat relevan untuk dikaji dan dipelajari. Secara teoretik, administrasi pembangunan sebagai sebuah varian teoretik baru dalam disiplin administrasi publik mempunyai dua fokus kajian yang saling terkait, yaitu:

1. Administrasi (program) pembangunan (*administration of development* atau manajemen pembangunan)
2. Pembangunan administrasi (*development of administration*).

Sebagai sebuah bidang kajian baru, administrasi pembangunan diartikan sebagai sebuah sistem penata-kelolaan (organisasi dan manajemen) program-program pembangunan. Terbentuknya tata-kelola program-program pembangunan yang efisien dan efektif (*sound development management*) dilakukan melalui pembangunan (sistem) administrasi publik yang andal, misalnya pengembangan

sumberdaya manusia; peningkatan kapasitas manajerial institusi publik (*organizational development*), reformasi birokrasi dengan berbagai jalur, seperti *reinventing government*, *new public management*, *new public service*, dan *good governance*; serta pengembangan masyarakat (*community development*) sebagai strategi pengembangan kemitraan, desentralisasi, dan privatisasi. Jadi, administrasi pembangunan merupakan proses penata-kelolaan program-program pembangunan dan sekaligus *output* pembangunan sistem administrasi, yakni terbentuknya tata-kelola program-program pembangunan yang efisien, efektif, dan demokratis, yang berdampak terhadap kesejahteraan penduduk.

Pembangunan administrasi dimaksudkan untuk mengatasi keterbelakangan administrasi publik, *undergovernance* atau *ungovernable*, yang menurut William Kapp dan Fred W Riggs sangat menghambat pembangunan (*It is not generally recognized that economic underdevelopment goes hand in hand with under-administration*). Kalau pembangunan (*development*), setidaknya secara konseptual, diyakini akan bisa mengatasi keterbelakangan (*underdevelopment*) negara-negara berkembang, maka pembangunan administrasi (*development of administration*), sekurang-kurangnya secara teoretik, juga diasumsikan bisa mengantarkan negara berkembang menuju *public administration take-off*, sebuah kondisi di mana sistem administrasi publik dan/atau kapasitas manajerial birokrasi publik dapat menopang tercapainya tujuan pembangunan. Berdasarkan dua fokus kajian inilah, kemudian administrasi pembangunan memiliki pendekatan-pendekatan, yang kemudian berkembang menjadi beberapa paradigma. Paradigma-paradigma tersebut menghimpun sejumlah tema-tema kajian penting, seperti reformasi birokrasi, manajemen pembangunan, *reinventing government*, dan sebagainya.

Berdasarkan dua fokus kajian integral di atas, kita dapat menyusun tema-tema penting dalam disiplin ini yang layak dikaji, yaitu:

1. Manajemen pembangunan, antara lain mencakup:

- 1.1. Perumusan kebijakan pembangunan
 - 1.2. Perencanaan pembangunan.
 - 1.3. Pengerahan sumberdaya pembangunan.
 - 1.4. Pengerahan partisipasi masyarakat.
 - 1.5. Pengembangan/pemberdayaan masyarakat.
 - 1.6. Penganggaran pembangunan.
 - 1.7. Pelaksanaan pembangunan.
 - 1.8. Koordinasi kebijakan dan program pembangunan.
 - 1.9. Pemantauan implementasi kebijakan/program pembangunan.
 - 1.10. Pengawasan dan evaluasi kebijakan/program dan dampak pembangunan.
2. Pembangunan administrasi, antara lain mencakup:
 - 2.1. Reinventing governance.
 - 2.2. Good governance.
 - 2.3. Manajemen kinerja.
 - 2.4. Reformasi birokrasi.
 - 2.5. Pengembangan SDM.

Tetapi, kajian-kajian terhadap tema-tema/topik-topik di atas harus tetap dalam konteks nilai-nilai pembangunan, yakni dampak kesejahteraannya bagi penduduk.

Isu-isu lain yang relevan dengan tema-tema/topik-topik tersebut, antara lain, sebagai berikut:

1. Civil Society.
2. Politik Desentralisasi.
3. Sustainable Development.
4. TQM/TQS dalam Pelayanan Publik.
5. Pengembangan Lembaga (capacity building).

Isu-isu ini akan menjadi relevan dengan lucus-focus inti disiplin ilmu administrasi pembangunan sepanjang ia mampu menjelaskan tentang terjadinya penguatan kapasitas institusi publik (sektor pemerintah, organisasi sosial, dan sektor bisnis) dan peningkatan kesejahteraan penduduk sebagai nilai pembangunan. Relevansi lima isu di atas

sekaligus menandai pergeseran locus disiplin ilmu ini, yang semula hanya ada di domain pemerintah/*state*; kini ia juga menjamah urusan-urusan publik (*public affairs*) di sektor bisnis dan organisasi sosial, terutama yang memiliki ciri/muatan kepentingan ke-publik-an.

Perluasan Locus dan Fokus Kajian

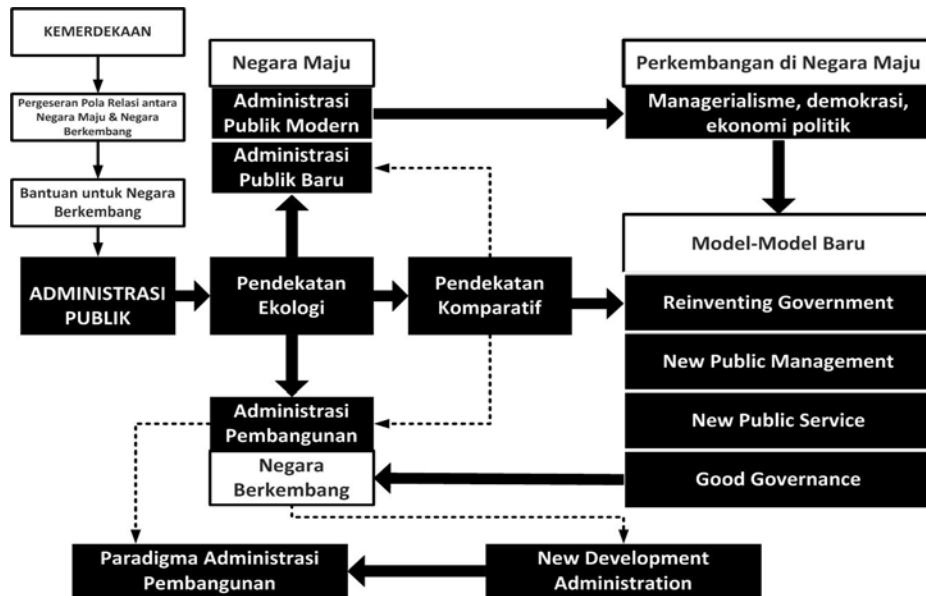
Seperti dikemukakan di atas, konteks pembangunan atau perubahan sosial berencana di negara berkembang “mengandaikan” bahwa pemerintah adalah *prime mover* pembangunan. Dengan kata lain, awalnya lahirnya administrasi pembangunan dianggap sebagai pelegitimasi peran sentral pemerintah, terutama pemerintah pusat, dalam pembangunan. Tetapi, pengandaian ini kemudian mengalami perubahan mendasar. Akhir-akhir ini, kita tidak boleh mengabaikan pengarus-utamaan konsep *governance*, sebagai ganti *government*, dan konsep *civil society*. Untuk konteks negara berkembang, pergeseran dari konsep *government* ke *governance* tampaknya tidak bisa dilakukan secepat mungkin. Ada beberapa hal yang melatarbelakanginya.

Pertama, peran sentral pemerintah dalam pembangunan di negara berkembang belum bisa ditunaikan dengan baik. Pemerintah (pusat dan daerah) pada dirinya sendiri masih memiliki sejumlah masalah. Karena itu, reformasi atau reorientasi birokrasi pemerintah (struktural dan kultural) merupakan agenda penting.

Kedua, kekuatan-kekuatan lain di luar birokrasi publik (sektor swasta dan organisasi masyarakat madani) belum dapat dimanfaatkan dengan optimal dalam pelaksanaan program pembangunan. Sambil membenahi dirinya sendiri, birokrasi publik harus bisa memanfaatkan kekuatan-kekuatan di luar dirinya melalui sebuah mekanisme *community-based partnership* dalam mengatasi masalah-masalah publik. *Ketiga*, habitus (elite) politik belum mampu memberi daya ungkit positif yang signifikan terhadap reformasi birokrasi.

Perkembangan lain menunjukkan, pergeseran orientasi administrasi publik di negara maju ke masalah-masalah aktual riil,

seperti keadilan sosial, mengharuskan kita untuk mereorientasikan fokus dan lokus kajian administrasi publik ke persoalan-persoalan yang bersifat filosofis dan normatif. Pergeseran ini berimplikasi pada meluasnya rengkuhan kajian administrasi publik, bukan hanya pada persoalan legitimasi hukum (legalitas), efisiensi, efektivitas, dan/atau produktivitas, tetapi juga pada masalah-masalah yang bersifat etis (*ethical*) dan moralitas.²



²Paradigma paling awal dari administrasi publik lebih menekankan sisi administration (baca: *public administration take-off*; tata-kelola yang sehat,; aspek legalitas formal) dalam penyelenggaraan urusan publik, dan mengabaikan sisi ke-public-annya, seperti kemiskinan, keadilan sosial, dan pengangguran. Sekarang, terutama dalam disiplin administrasi pembangunan, sisi ke-public-an lebih ditekankan, meskipun sisi administration-nya tidak diabaikan demi akuntabilitas penyelenggaraan urusan publik.

Frederickson mengemukakan, “perkembangan yang paling menarik dalam administrasi publik modern tidaklah bersifat empirik, tetapi filosofis, normatif, dan spekulatif.” Perkembangan ini menuntut rekonstruksi radikal administrasi publik, sehingga benar-benar berorientasi pada manusia (“*people-centered public administration*”). Kalau memanusiakan manusia atau realisasi optimal potensi manusia (Bryant dan White) merupakan tujuan pembangunan, maka tepatlah kalau dikatakan sistem administrasi publik yang mendukung tujuan ini adalah administrasi pembangunan.³

Konsekuensi logisnya adalah bahwa ukuran kinerja administrasi atau birokrasi publik juga harus menjangkau dimensi-dimensi terakhir tersebut. Meminjam istilah Berger, ukuran kinerja administrasi publik juga harus memperhitungkan *human cost* atau *human pain* baik yang langsung maupun tidak langsung, termasuk eksternalitas akibat menurunnya kualitas lingkungan hidup. Perkembangan-perkembangan ini menuntut kajian dan pengajaran administrasi publik harus merengkuh kecenderungan-kecenderungan baru yang relevan.

Perluasan lucus-focus administrasi publik di negara maju juga harus diadopsi oleh disiplin ilmu administrasi pembangunan, karena rengkuhan masalah-masalah aktual yang riil tersebut - seperti keadilan sosial dan *human costs* - adalah nilai-nilai esensial dari pembangunan.

Berdasarkan pada alasan-alasan di atas, “pengajaran” ilmu administrasi pembangunan dan kajian yang akan dilakukan harus merujuk pada 25 topik atau isu di atas, yang dirancang dalam konteks nilai-nilai pembangunan yang harus diwujudkan. Tanpa pengaitan dengan konteks ini, pengajaran dan kajian (baca: penelitian) administrasi pembangunan akan kehilangan ruh akademiknya.

³ Menurut Weidner (1970), *development administration is public administration with special purpose*.

REFERENSI

(beberapa di antaranya)

- Bryant, Coralie dan Loise G. White. 1987. Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang. Terjemahan. LP3ES, Jakarta.
- Churdan, Herbert J. and Arthur W. Sherman, Jr. 1984. Managing Resources. 7th Edition. South-Western Publishing Co., Dallas.
- Caiden, E. Gerald. 1969. Administrative Reform. Aldine Publishing Company, Chicago.
- Esman, Milton J. 1991. Management Dimensions of Development: Perspectives and Strategies. Kumarian Press, Connecticut.
- Gouillart, Francis J. and James N. Kelly. 1995. Transforming the Organization. McGraw-Hill, Inc. New York.
- Halevy, Eva Etzioni. 1983. Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma. Routledge & Kegan Paul, London.
- Ife, Jim. 2002. Community Development: Community-based Alternatives in An Age of Globalization. 2nd Edition. Longman, Malaysia.
- Kouzes, James M. and Barry Z. Posner. 1997. The Leadership Challenge: How to Get Extraordinary Things Done in Organizations. Jossey-Bass Publisher, San Francisco.
- Lester, James P. and Joseph Stewart, Jr. 2000. Public Policy: An Evolutionary Approach. 2nd Edition. Wadsworth, Australia.
- Mas'ood, Muchtar. 1994. Politik, Birokrasi, dan Pembangunan. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mustopadidjaya AR. 1988. Paradigma-Paradigma Pembangunan Administrasi Negara dan Manajemen Pembangunan. LAN RI, Jakarta.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1993. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Penguin Book USA, Inc., New York.
- Osborne, David dan Peter Plastrik. 1997. Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha. PPM, Jakarta.
- Riggs, Fred W. 1985. Administrasi Negara-Negara Berkembang: Teori Masyarakat Prismatic. Rajawali Press, Jakarta.
- Riggs, Fred W. 1986. Administrasi Pembangunan: Batas-Batas, Strategi Pembangunan Kebijakan, dan Pembaharuan Administrasi. Rajawali Press, Jakarta.
- Rondinelli, Dennis A. 1983. Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration.

- Rondinelli, Dennis A. 1987. *Development Administration and U.S. Foreign Policy*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Setiawan, Akhmad. 1998. *Perilaku Birokrasi dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*, Yogyakarta.
- Stamatis, D.H. *Total Quality Service: Principles, Practices, and Implementation*. SSMB Publishing Company, Singapore.
- Staudt, Kathleen. 1991. *Managing Development: State, Society, and International Context*. Sage Publication, London.
- Supriatna, Tjahya. 1997. *Birokrasi: Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*. HUP, Bandung.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1984. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES, Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaya AR. 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan: Perkembangan Teori dan Penerapan*. LP3ES, Jakarta.
- Weidner, Edward W. (ed.). 1964. *Technical Assistance in Public administration Overseas: The Case for Development Administration*. Public administration Services, Chicago.
- Weidner, Edward W. (ed.). 1970. *Development Administration in Asia*. Duke University Press, North Carolina.
- White, Louise G. 1987. *Creating Opportunities for Change: Approaches to Managing Development Programs*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Insan Cendekia, Surabaya.

