PERGESERAN DALAM PARADIGMA ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Endang Irawan Supriyadi
endangirawan.ei@gmail.com

(Diterima oleh Dewan Redaksi: 09-04-2021)
(Dipublikasikan oleh Dewan Redaksi: 22-04-2021)

Abstrak

Administrasi Publik mengalami perkembangan pesat hingga saat ini. Penegelolaan Negara yang tidak sesuai harapan masyarakat dan dianggap gagal menjadi ide awal administrasi publik mengalami pergeseran paradigma. Pergeseran tersebut akibat adanya ketidakpuasan dengan paradigma sebelumnya yang dianggap tidak sesuai dalam pengelolaan negara. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Bagaimana Pergeseran Paradigma Dalam Ilmu Administrasi Publik. Penelitian yang dilaksanakan menggunakan pendekatan Deskriptif kualitatif bersifat studi pustaka. Pergeseran Paradigma atau perubahan paradigma mulai dari *Old Public Administration* (OPA) dengan fokus administrasi publik berkenaan dengan efisien, ekonomis dalam memberikan pelayanan. *New Public Administration* (NPA) dengan fokus selain pada efisiensi dan ekonomis dalam pemberin pelayanan juga mengedepankan keadilan sosial. *New Public Management* (NPM) yang ditandai dengan adanya *reinventing government* dengan focus privatisasi dalm pengelolaan Negara dengan menempatkan masyarakat sebagai pelanggan dan *New Public Service* (NPS) fokus pada pelayanan masyarakat yang menempatkan masyarakat bukan sbagai pelanggan tapi sebagai warga negara yang harus dilayani oleh Negara.

Kata Kunci : Administrasi Publik, *Old Public Administration*, *New Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Service*

Abstract

Public Administration has experienced rapid development recently. State governance that is not in accordance with the expectations of the community and is considered a failure to be the initial idea of public administration has experienced a paradigm shift. This shift was due to dissatisfaction with the previous paradigm, which was deemed inappropriate in state management. This study aims to determine how the public administration paradigm changes. Research conducted using a qualitative descriptive and literature study as its approach. Paradigm shift or paradigm shift starting from the Old Public Administration (OPA) with a focus on public administration with regard to economical services efficiently. The New Public Administration (NPA) with a focus in addition to efficiency and economy in providing services also prioritizes social justice. New Public Management (NPM), which is characterized by reinventing government with a focus on privatization in state management by placing the public as customers and New Public Service (NPS) focuses on community service that places the public not as customers but as citizens who must be serve by the State

Keyword : *Public Administration*, *Old Public Administration*, *New Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Service*

Pendahuluan

Van Peursen dalam Siswati, Ilmu pengetahuan merupakan rangkaian aktifitas intelektual yang sistematis untuk menyelidiki, menemukan, dan meningkatkan pemahaman secara rasional dan empiris dari berbagai segi kenyataan tentang alam semesta yang tentu dibatasi lingkup pandangannya. (Siswati, 2017). Ilmu pengetahuan bersifat kongkrit sehingga dapat diamati, dipelajari dan diajarkan serta diuji kebenarannya, teratur, bersifat khas atau khusus dalam arti mempunyai metodologi, objek, sistematika, dan teori tersendiri (Syafie, 2010).

Menurut Chandler dan Plano Administrasi publik merupakan proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. (Keban, 2014). Administrasi Publik menjadi proses yang kompleks dalam pengelolaan publik agar tercipta pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat. Banyak hal yang dikelola oleh Negara dalam rangka pelayanan kepada masyarakat oleh karenanya peran administrasi publik sangat vital dengan berbagai dinamika tuntutan masyarakat. Adanya tuntutan yang semakin meningkat memunculkan ide dalam perkembangan administrasi publik guna menjawab tuntutan dan tantangan dalam keberhasilan mengelola Negara.

Ilmu administrasi Publik mengalami perkembangan yang sangat pesat, lebih-lebih dinegara maju (Ibrahim, 2013). Perubahan dan perkembangan suatu ilmu pada dasarnya dapat kita telusuri melalui perjalanan perubahan paradigmanya (Pasolong, 2016)

Menurut Thomas Kuhn, Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu (Pasolong, 2016). Menurut Thomas Kuhn Dalam paradigma akan mengalami tahap pergeseran untuk semua disiplin ilmu, baik eksakta maupun sosial (Alamsyah, 2016).

Pergeseran paradigma juga terjadi pada ilmu administrasi publik, dalam artikel ini penulis membagi perubahan paradigma ilmu administrasi publik mulai dari *Old Public Administration*, *New Public Administration*, *New Public Management* dan *New Public Service*.

Berdasarkan latar belakang di atas maka fokus penelitian akan melihat Bagaimana Pergeseran Paradigma Dalam Ilmu Administrasi Publik. Adapun Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui Bagaimana Pergeseran Paradigma Dalam Ilmu Administrasi Publik.

Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan kualitatif dengan studi kepustakaan. Danandjaja mengemukakan bahwa penelitian kepustakaan adalah cara penelitian bibliografi secara sistematis ilmiah, yang meliputi pengumpulan bahan-bahan bibliografi, yang berkaitan dengan sasaran penelitian; teknik pengumpulan dengan metode kepustakaan; dan mengorganisasikan serta menyajikan data-data (Danandjaja, 2014). Sementara menurut sarwono, Penelitian kepustakaan adalah studi yang mempelajari berbagai buku referensi serta hasil penelitian sebelumnya yang sejenis yang berguna untuk mendapatkan landasan teori mengenai masalah yang akan diteliti (Sari & Asmendri, 2018)

Sedangkan menurut sugiyono, Penelitian kepustakaan merupakan kajian teoritis, referensi serta literatur ilmiah lainnya yang berkaitan dengan budaya, nilai dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti (Sugiyono, 2012)

Hasil dan Pembahasan

Pergeseran paradigma dalam ilmu pengetahuan tentu memiliki dasar yang kuat. Pergeseran terjadi biasanya ada ketidakpuasan yang dirasakan akibat dari paradigma yang dijalankan dengan bahasa lain bahwa pergeseran paradigma ini merupakan antitesis dari paradigma sebelumnya. Dalam beberapa literatur, pembagian paradigma biasanya hanya dibagi kedalam tiga paradigma yaitu *New Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Service*. Dalam artikel ini akan dibahas mulai dari *Old Public Administration* yang menjadi dasar munculnya setiap paradigma administrasi publik

Old Public Administration

Paradigma *Old Public Administration* (OPA) atau dikenal juga sebagai Administrasi Publik Klasik atau Administrasi Publik Lama diawali dari sebuah gerakan perubahan yang di gagas oleh seorang tokoh bernama Woodrow Wilson tentang dikotomi antara politik dan administrasi yang berpikir bahwa administrasi publik harus dipisahkan dengan dunia politik. (Ahmad, 2012)

Fokus ilmu administrasi publik terbatas pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi dan pemerintahan., politik dan kebijaksanaan merupakan substansi ilmu politik. Lokus paradigma ini adalah mempermasalahkan dimana seharusnya administrasi publik berada.pada masa ini dibedakan dengan jelas antara administrasi dan politik Negara. Fase ini ditandai dengan buku yang ditulis oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White berjudul *Politics and Administration* yang berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintah yang berbeda satu sama lain yaitu politik dan administrasi. Ditambahkan bahwa menurut goodnow administrasi publik seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintah.

New Public Administration

Fokus dari administrasi Negara baru atau *New Public Administration* meliputi usaha untuk mengorganisasikan, menggambarkan, mendesain ataupun membuat organisasi dapat berjalan ke arah dan dengan mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan menggambarkan sistem desentralisasi dan organisasi-organisasi demokratis yang responsive dan mengundang partisipasi serta dapat memberikan secara merata jasa-jasa yang diperlukan masyarakat.

Menurut Fredericson dalam anggraini , munculnya *new public administration* diawali dengan adanya krisis yang melanda dunia, krisis tersebut tentu sangat berpengaruh terhadap negara-negara di dunia, diantaranya 1) adanya dukungan pemerintah dalam urbanisasi yang menyebabkan adanya krisis kekotaan. 2) *krisis kekotaan dalam urbanisasi ini menyebabkan adanya krisis baru yaitu* krisis rasial. 3) terjadi krisis yang lebih luas mengenai krisis energi

yang diikuti dengan krisis lingkungan, kesehatan, transportasi dan krisis yang lain yang mempengaruhi administrasi publik saat itu (Alamsyah, 2016)

Fokus administrasi publik yang sebelumnya lebih kepada manajemen yang efisien, ekonomis dalam memberikan pelayanan serta mempertahankan kualitas pelayanan tersebut, dalam *New Public Administration* (NPA) ditambah dengan menekankan kepada pelayanan yang dapat meningkatkan keadilan sosial.

New Public Management

Paradigma *New Public Management* dikenal dengan paradigma yang bersifat reformatif yaitu *Reinventing Government* yang digagas oleh David Osborne dan T. Gaebler yang kemudian dioperasikan oleh David Osborne dan Plastrik (Pasolong), 2016).

Paradigma ini sebenarnya diawali dengan sejumlah krisis sebagaimana yang dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler dalam anggrani. 1) ketidakmampuan pemerintah dalam menangani sejumlah masalah masyarakat; 2) Birokrasi yang dianggap besar dimana informasi mudah diakses dengan cepat namun masyarakat menilai tidak sebanding dengan penyelesaian masalah yang terjadi dimasyarakat; 3) Sistem birokrasi yang dianggap kolot menjadikan para birokrat tidak dapat mengeluarkan potensinya dalam bekerja sehingga menurunkan tingkat kreativitas pegawai. 4) banyak pemerintahan di Amerika dianggap tidak tahu dan tidak cakap dalam melayani masyarakat . sehingga munculah krisis kepercayaan terhadap pemerintahan Amerika saat itu.

Pokok-pokok pikiran *New Public Management* menggunakan pokok-pokok pikiran dalam 10 prinsip pemerintahan wirausaha yang ditawarkan oleh Osborne dan Gaebler (dalam Pasolong, 2016) :

1. Pemerintahan Sebagai pembuat kebijakan; Mengarahkan daripada mengayuh. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan-kebijakan strategis yang bersifat mengarahkan daripada melaksanakan dalam teknis pelayanan (pengayuh). Misalnya pemerintah menentukan besaran berapa pajak yang harus dibayar masyarakat (wajib pajak) sementara pelaksana yang memungut pajak tersebut bukan pemerintah tapi bisa pihak ketiga/ privat
2. Pemerintahan milik masyarakat : Memberi wewenang daripada melayani. Maksudnya adalah pemerintah harus lebih memberdayakan masyarakat. Misalkan dalam sisi kemanan, pemerintah harus dapat memberdayakan masyarakat dalam hal keamanan daripada selalu memberikan fasilitas terus menerus. .
3. Pemerintahan yang kompetitif : pemerintah harus memberikan support kepada masyarakat dalam hel pelayanan yang berkenaan dengan urusan-urusan yang biasanya dimonopoli pemerintah. Masyarakat dapat membuat lembaga yang kompetitif untuk bergabung dengan pemerintah dalam pelayanan. Misalnya pelayanan listrik, air minum
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi : Pemerintah mengedepankan pencapaian tujuan dengan berorientasi kepada misi yang sudah dibuat bukan mengedepankan peraturan-peraturan yang akan menghambat pencapaian misi

5. Pemerintahan yang berorientasi hasil : Pemerintah bekerja berorientasi pada kinerja yang baik sehingga dapat memberikan kesempatan yang lebih besar kepada instansi/ unit organisasi yang memiliki kinerja baik dibandingkan dengan instansi yang kinerjanya buruk
6. Pemerintahan berorientasi pelanggan : Pemerintah harus lebih mementingkan pemenuhan kebutuhan masyarakat bukan pemenuhan kebutuhan birokrat.
7. Pemerintahan wirausaha : Pemerintah harus mengedepankan bagaimana caranya para birokrat pandai dalam mendapatkan keuntungan untuk organisasi dan bisa berperilaku hemat dalam pengeluaran organisasi
8. Pemerintahan antisipatif : Pemerintah harus memiliki perencanaan strategis dan memiliki daya antisipatif sehingga mampu mencegah daripada menanggulangi masalah. Dalam hal ini pemerintah harus mencetak birokrat yang memiliki jiwa seperti sikap swasta dalam melakukan antisipatif
9. Pemerintahan desentralisasi : Membangun pemerintahan yang desentralisasi partisipatif bukan berorientasi hirarki sehingga organisasi dibawah/ lebih rendah dapat melakukan improvisasi dan lebih kreatif dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya
10. Pemerintahan berorientasi pasar : Pemerintah harus bisa memperhatikan kekuatan pasar. Pasokan harus didasarkan pada kebutuhan pasar.

Paradigma *New Public Management* lebih dikenal melalui *Reinventing government* yang lebih dipahami sebagai privatisasi seluruh kegiatan yang berkenaan dengan pemerintahan. Harapannya negara akan lebih cepat maju dan dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dengan memberikan pelayanan yang memuaskan. Atas dasar itu munculah anggapan bahwa tidak mungkin pemerintahan dapat disamakan dengan sektor privat karena tujuannya sudah sangat berbeda dimana sektor pemerintah mengedepankan pelayanan terhadap masyarakat (*Public service*) untuk kesejahteraan masyarakat (*Social Welfare*) dan bukan untuk mencari laba, sedangkan sektor privat lebih mengedepankan mencari laba sebanyak-banyaknya. Antitesa itu memunculkan paradigma baru dalam administrasi publik yaitu *New Public Service*.

Sementara Hood menyampaikan terdapat 7 (tujuh) aspek dalam *New Public Management*, diantaranya; 1) Manajemen profesional dalam pengelolaan sektor publik 2) Standard an ukuran kinerja yang jelas dan baku 3) Output dan *outcome* lebih ditekankan dalam pengelolaan sector public 4) pengelolaan unit-unit kerja di sektor publik 5) Memberikan kesempatan dengan menciptakan persaingan di sektor publik 6) Pengadopsian manajemen sektor privat dalam pengelolaan sektor publik 7) Penekanan pada disiplin dan penghematan dalam pengelolaan keuangan (Sayidah et al., 2015)

New Publik Service

Paradigma *New Public Service* merupakan antitesa dari *New Public Management* yang mengkritisi sekaligus menolak adanya unsur bisnis dalam melaksanakan pemerintahan terutama pada pelayanan kepada masyarakat. Denhardt dalam Pasolong (2016) mengatakan *New Public Service* (NPS) diarahkan pada Democracy, pride and citizen dari pada *market, competition and customers seperti sector privat. Public servants do not delivery customers service, they delivery democracy* (Denhardt dalam pasolong, 2016). Senada dengan pendapat dari Hadari yang menyampaikan rumusan administrasi publik berikut dengan perannya, dimana administrasi publik adalah upaya administrasi yang dilaksanakan dalam kegiatan pembangunan yang bersandar pada nilai-nilai untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dan bersifat non profit (Ibrahim, 2013).

Sementara Dr Ardiyan Saptawan dalam (Ningtyas, 2017) berkenaan dengan *New Public Service* mengatakan bahwa :

“Kita semua sudah tidak asing lagi dengan konsep *New Public Service*, dimana ini adalah paradigma baru dari Ilmu Administrasi Negara yang pada intinya paradigma ini adalah menekankan pada revitalisasi kedudukan masyarakat sebagai warga negara yang mempunyai hak untuk dilayani.”

Konsep *New Public Service* dapat dilihat pada Ide pokok yang disampaikan oleh Denhardt dalam Pasolong (2016)

1. *Serve Citizen, not customers*; aparaturnya pelayanan public harus melayani warga Negara bahkan lebih dari itu harus membangun kepercayaan dan berkolaborasi dengan masyarakat sebagai warga Negara bukan hanya sebatas merespon keinginan pelanggan (customer)
2. *Seek the public interest*; membangun kebersamaan dalam mengedepankan pemecahan masalah dan pencapaian dalam kepentingan public.
3. *Value citizenship over entrepreneurship*; lebih mengedepankan penghargaan dan mementingkan kewarganegaraan dalam kepentingan public daripada mengedepankan sector privat/ swasta.
4. *Think strategically, act democratically* ; berpikir strategis berindk demokratis dalam membuat kebijakan dan program agar dapat dicapai secara efektif.
5. *Recognize that accountability is not simple*; berbicara tentang tanggungjawab aparaturnya pemerintah dalam pelayanan public yang harus memberikan perhatian lebih daripada pasar dan tentunya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
6. *Serve rather than steer*: Pelayan public atau aparaturnya pelayanan public harus lebih mengedepankan dalam hal pelayanan/ melayani kepentingan public daripada mengarahkan. Dengan mengedepankan melayani kepentingan public dihaapkan tetap dapat mengendalikan masyarakat.
7. *Value people, not just productivity*: menghargai kedudukan public sebagai warga Negara yang harus diberikan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan agar terwujud

kesejahteraan masyarakat bukan hanya tentang produktivitas masyarakat untuk kepentingan negara

Kesimpulan

Pergeseran (Perubahan) paradigma suatu ilmu dapat dipahami sebagai perkembangan ilmu sehingga perubahan paradigma tersebut memberikan gambaran betapa dinamisnya ilmu dan terus berkembang sesuai dengan zaman.

Pergeseran (Perubahan) paradigm dalam ilmu administrasi publik dapat dilihat dalam beberapa fase seperti yang telah diuraikan dan dibahas, diantaranya

1. *Old Publik Administration* (OPA) disebut sebagai Administrasi Publik Klasik/ Tradisional
2. *New Publik Administrasi Publik* (NPA) disebut juga Administrasi Publik Baru
3. *New Publik Management* (NPM) disebut juga Paradigma Reinventing Government
4. *New Publik Service* (NPS)

Semua paradigma diatas memberikan gambaran bahwa telah terjadi perubahn orientasi administrasi publik yang sangt cepat. Jika dilihat dalam tatanan empirik dapat dikatakan bahwa perubahan paradigm ini diawali adanya kegagalan dalam mengelola negara sehingga muncul paradigma baru sebagai antitesa paradigma sebelumnya yang dianggap tidak sesuai dengn harapan terutama dalam meberikan pelayann kepada masyarakat (*public service*) dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

Daftar Pustaka

- Ahmad, J. (2012). Perjalanan Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM), New Public Service (NPS) Menuju Manajemen Publik Kelas Dunia. *PRAJA: Jurnal Ilmiah Pemerintahan*, 1, 1–25.
<http://jurnal.umsrappang.ac.id/praja/article/view/155>
- Alamsyah, A. (2016). Perkembangan Paradigma Administrasi Publik (New Public Administration, New Public Management dan New Public Service). *Jurnal Publik Profetik*, 04(2), 172–199.
- Danandjaja, J. (2014). *Metode Penelitian Kepustakaan*. Antropologi Indonesia.
- Ibrahim, A. (2013). *Pokok-Pokok Administrasi Publik dan Implementasinya* (3rd ed.). PT. Refika Aditama.
- Keban, Y. (2014). *Enam Dimensi Startegis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Gavamedia.
- Ningtyas, T. (2017). New Public Service : Pelayanan Publik Berbasis Humanistik Untuk Kesuksesan Reformasi Birokrasi. *Jurnal Ilmiah Manajemen Publik Dan Kebijakan Sosial*, 1(1). <https://doi.org/10.25139/jmnegara.v1i1.283>
- Pasolong, H. (2016). *Teori Administrasi Publik* (7th ed.). Alfabeta.
- Sari, M., & Asmendri. (2018). Penelitian Kepustakaan (Library Research) dalam Penelitian Pendidikan IPA. *Penelitian Kepustakaan (Library Research) Dalam Penelitian Pendidikan IPA*, 2(1), 15.
<https://ejournal.uinib.ac.id/jurnal/index.php/naturalscience/article/view/1555/1159>
- Sayidah, N., Mulaningtyas, A., & Winedar, M. (2015). Implementasi Konsep New Public Management Di Dinas Koperasi Dan UMKM Kota Surabaya. *Jurnal Akuntansi & Auditing*, 12(1), 39–52.
- Siswati, V. L. (2017). Hakikat Ilmu Pengetahuan dalam Perspektif Modern dan Islam. *Ta'dibia: Jurnal Ilmiah Pendidikan Agama Islam*, 7(1), 81.
<https://doi.org/10.32616/tdb.v7i1.39>
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*. Alfabetha.
- Syafie, I. K. (2010). *Ilmu Administrasi Publik* (2nd ed.). PT. Asdi Mahasatya.