

## PERSPEKTIF ADMINISTRASI PEMBANGUNAN: MENUJU KE ARAH KONVERGENTIF

**Engkus**

Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
UIN Sunan Gunung Djati Bandung.  
E-mail: ekustyana16@gmail.com

### *Abstract*

*Researchers now indicate that development administration in the context of social change argues that it is evolving progressively from backwardness, dependence and modernization. That theoretically teaches the third world specifically in the perspective of classical theory, and contemporary perspectives. Classically it seems, in its development the development perspective is towards convergence, because there tends to be some similarity in elements. There is an effort to bring back historical analysis. With the method of historical assessment, social reality is always continuously in the process of change. Unlike dependency theory which focuses on the heyday and bankruptcy of a country, the world system perspective studies the dynamics of the history of the world economic system. Furthermore, the development perspective seems to try to test problems that have been formulated using variables simultaneously, statements about the positive or negative consequences of development remain left open.*

**Keywords:** *Development Administration, Social Change, Convergence.*

### **A.PENDAHULUAN**

Administrasi Negara adalah salah satu bagian dari administrasi umum, yang merupakan salah satu cabang dari ilmu sosial. Berikut beberapa definisi administrasi Negara dapat dikemukakan sebagai berikut.

1).Leonard D. White, dalam Handayani (1986:1), Administrasi Negara terdiri atas semua kegiatan Negara dengan maksud menunaikan dan melaksanakan kebijakan Negara.

2).Edward H. Litchfield dalam Tjokroamidjojo, (1985:2) Administrasi Negara adalah suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan-badan pemerintah diorganisir, dilengkapi tenaga-tenaga, dibiayai, digerakkan dan dipimpin.

3).Dwight Waldo, Administrasi Negara adalah manajemen dan organisasi dari pada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah.

Berdasarkan definisi-definisi di atas mengindikasikan bahwa administrasi Negara berkenaan dengan aktifitas badan/lembaga dengan manusia di dalamnya untuk melaksanakan dan mencapai tujuan-tujuan Negara dan pemerintah.

Definisi berbeda dikemukakan oleh Dimock dan Dimock yang menyatakan bahwa administrasi Negara merupakan kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politikya. Definisi ini mengaitkan proses politik dan pelaksanaanya. Hal ini dapat dipahami mengingat administrasi Negara (dengan negara sebagai objeknya), karena administrasi negara merupakan dari proses politik dimana administrasi Negara berhubungan dengan partai-partai politik denggan program-program pilitiknya, dan ikut serta menentukan metode-metodenya bagaimana kebijakan Negara diselenggarakan (Handyaningrat1986:1).

Menurut Tjokroamidjojo (1985:2), para ahli ilmu Negara kemudian memberikan perhatian terhadap dua hal yaitu administrasi bagi Negara-negara yang sedang berkembang atau Negara yang sedang mengalami masa perubahan (dari masyarakat tradisional agraris ke arah masyarakat maju dan mulai memperkembangkai indrustri). Yang kedua, adalah perhatian kepada masalah interrelasi antara administrasi sebagai ilmu maupun sebagai praktek di bidang-bidang kehidupan yang lain. Pelopor gerakan ini antara lain adalah F. W. Riggs, John D. Montgomery, Milton Easman, dan sebagainya. Hal inilah yang selanjutnya melahirkan apa yang disebut dengan administrasi pembangunan.

Analisis dalam artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pendekatan survey literatur akademik dan bersifat *inferential* di bidang administrasi pembangunan dengan tujuan untuk memperoleh konsep dan teori yang relevan dengan kajian pada administrasi pembangunan. Bersifat *inferential*, yaitu metode penelitian untuk masalah-masalah yang aktual yang sedang terjadi dalam kehidupan masyarakat, Singarimbun dalam (Engkus,2017)

Adapun data yang diperlukan diperoleh melalui upaya penelusuran melalui berbagai sumber baik dari hasil kajian para pakar administrasi, hasil survey Lembaga independen, hasil penelitian akademisi kebijakan publik,administrasi pembangunan,manajemen publik maupun sumber tulisan

dari berbagai media masa baik cetak maupun elektronik untuk mendeskripsikan kejadian-kejadian yang berhubungan dengan administrasi pembangunan. Dengan demikian data yang diperoleh tergolong sebagai jenis data sekunder yang selanjutnya dirubah dalam bentuk narasi maupun angka-angka sesuai dengan kebutuhan tampilan data. Tahap selanjutnya data tersebut dianalisis berdasarkan teori dan konsep administrasi, bidang administrasi pembangunan dan diberikan pemaknaan melalui proses interpretasi data.

## **B. TINJAUAN TEORI**

Siagian (2007:4) menyatakan bahwa administrasi pembangunan mencakup dua pengertian, yaitu (1) administrasi, dan (2) pembangunan. Administrasi berarti keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Pembangunan biasanya didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar, yang ditempuh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation-building*). Siagian (2007), akhirnya, mendefinisikan administrasi pembangunan sebagai :

Seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu Negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang, dan berbuah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan Negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya.

Handyaningrat (1986:6) menyatakan bahwa ilmu pengetahuan tumbuh dan berkembang oleh karena adanya kebutuhan nyata yang disarankan oleh suatu masyarakat terhadap ilmu tertentu. Secara falsafati, fungsi ilmu dalam kehidupan manusia adalah untuk membantu manusia dalam menanggulangi masalah-masalah yang dihadapi sehari-hari.

Bagi negara-negara yang digolongkan kepada Dunia Ketiga dirasakan bahwa teori-teori dan prinsip-prinsip dari ilmu administrasi Negara tradisional yang terutama di dunia barat, khususnya di Amerika Serikat, sudah tidak memadai terhadap kebutuhan bagi negara-negara yang sedang giat melakukan pembangunan. Negara yang sedang berkembang/membangun atau Dunia Ketiga tersebut menyadari semakin besarnya jurang pemisah antara Negara yang sudah maju dengan Negara berkembang. Mereka berusaha mengatasi

masalah-masalah keterbelakangan, kemiskinan, kebodohan, dan lain-lain, dengan melakukan pembangunan di segala bidang, baik politik, ekonomi, sosial, budaya dan keamanan. Oleh karena itu para ahli mulai mengalihkan pikiran, perhatian serta waktunya terhadap cabang ilmu administrasi yang relevan dengan negara-negara yang sedang berkembang. Ilmu administrasi yang dipandang dapat mengatasi masalah-masalah itu tersebut ilmu administrasi pembangunan.

Setiap perkembangan ilmu pengetahuan pada waktu yang bersamaan timbul perkembangan-perkembangan mengenai substansi yang menjadi objek penelitian dalam bidang pengetahuan baru. Dalam ilmu administrasi, misalnya, timbul perkembangan ilmu administrasi negara, ilmu administrasi niaga, ilmu organisasi, ilmu manajemen dan sebagainya. Demikian pula, ilmu administrasi pembangunan berkembang menjadi disiplin ilmiah tersendiri karena kebutuhan dan tuntutan masyarakat yang menghendaki perubahan ke arah keadaan yang lebih baik.

Pembangunan yang mencakup berbagai aspek kehidupan dan tujuan Negara sifatnya visioner dan dinamis. Kedua hal ini mewujudkan kompleksitas, dan tidak cukup didekati hanya satu sisi saja. Sebagai contoh, isu mengenai gender atau peran wanita (ibu) dalam pembangunan manusia maupun isu profesionalisme dan akuntabilitas serta *good governance* dalam pemerintah merupakan perkembangan yang populer (Ernawan, 2016; Harits, 2007). Sebagai konsekuensinya, berbagai teori dan pendekatan terhadap pembangunan dikembangkan oleh para ahli, dan pada gilirannya menjadikan administrasi pembangunan sebagai pendekatan yang multidimensi dalam memahami pembangunan.

Secara historis, Siagian (2007:6) mengemukakan bahwa pertumbuhan dan perkembangan administrasi pembangunan sebagai suatu disiplin ilmiah yang relatif baru menunjukkan bahwa usaha para pakar untuk mengembangkan teori administrasi pembangunan sesungguhnya telah mulai setelah Perang Dunia II berakhir, yang kemudian berlanjut secara lebih intensif pada dekade enam puluhan.

Siagian selanjutnya mengemukakan bahwa setelah berakhirnya Perang Dunia II, timbul pola baru dalam hubungan antar bangsa. **Pola pertama** ialah bahwa di satu pihak terdapat Negara-negara yang menang perang – pihak sekutu – dan di pihak lain ada Negara-negara yang kalah perang. Salah satu akibat negatif dari suatu peperangan ialah morat-maritnya kehidupan perekonomian yang tentunya lebih terasa oleh negara-negara yang kalah

perang ketimbang Negara-negara yang menang perang. Akan tetapi sejarah menunjukkan bahwa Negara-negara pemenang perang dengan pertimbangan politik, ekonomi dan kemanusiaan, menunjukkan hasrat untuk membantu Negara-negara yang sangat menderita, termasuk negara-negara sekutu maupun negara yang kalah perang.

Usaha pemerintah Amerika Serikat untuk membantu negara-negara tersebut terkenal dengan nama *Marshall Plan*. Kelak, *Marshall Plan* menjadi model cara memberi bantuan oleh suatu negara ke negara lain. Fakta sejarah ini perlu dikemukakan karena erat relevansinya dengan tumbuh dan berkembangnya administrasi pembangunan sebagai suatu disiplin ilmu. Para pakar dan ilmuwan Amerika Serikatlah yang mempelopori pertumbuhan dan perkembangan tersebut, khususnya mereka yang bergabung dalam asosiasi profesi yang dikenal dengan nama *Comparative Group*, satu kelompok ilmuwan yang merupakan spesialis perbandingan administrasi disebut dengan *American Society for Public Administration (ASPA)*.

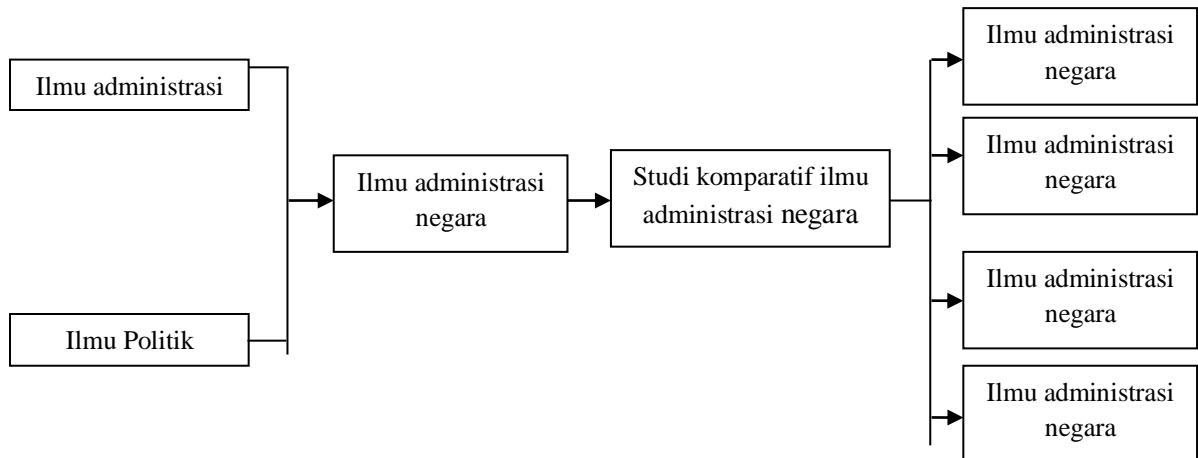
**Pola Kedua** yang timbul dalam hubungan antar negara ialah bahwa di satu pihak terdapat negara-negara bekas penjajah dan pihak lain terdapat negara-negara baru, yaitu Negara bekas jajahan yang memperoleh kemerdekaan dengan berbagai cara, yang hamper seluruhnya terdapat di Benua Afrika dan Asia. Negara-negara tersebut dan ditambah Negara-negara miskin di Amerika Latin dan di sekitar Laut Karibia semuanya ingin maju dan berkembang untuk menjadi Negara yang kuat. Wahana untuk itu tiada lain dengan menyelenggarakan berbagai kegiatan pembangunan. terdapat suatu fenomena menarik yaitu dimana negara bekas penjajah ingin memelihara hubungan bilateral yang baik dengan negara-negara bekas jajahannya. Salah satu manifestasi dari keinginan tersebut adalah mengalirnya berbagai bantuan dari negara bekas penjajah tersebut kepada negara bekas jajahannya. Pemberian bantuan ini merupakan fenomena aktual yang ada pada gilirannya mendorong percepatan perkembangannya ilmu administrasi pembangunan.

Menurut Kartasasmita (2007:8) sejak kelahirannya, pendekatan ilmu administrasi Negara selalu berhubungan dengan ilmu politik. Bahkan, tulisan Woodrow Wilson (1887) yang menjadi cikal bakal ilmu administrasi merupakan upaya menajamkan fokus bidang studi politik, yaitu membuat pemisahan antara politik dengan administrasi. Dalam perkembangan berikutnya, papar Kartasasmita, ilmu administrasi diperkuat dengan berkembangnya konsep-konsep manajemen seperti manajemen ilmiah dari Taylor (1912), Fayol (1916) sampai pada pemikiran Drucker (1989).

Ilmu administrasi terus berkembang dan melahirkan cabang yang spesifik dengan objek kajian Negara yaitu administrasi Negara. Sejarah berakhirnya perang yang melahirkan fenomena baru membukakan mata para pakar mengenai perbedaan administrasi Negara pada Negara-negara maju dengan negara berkembang atau negara-negara miskin. Pada dasarnya, rentetan sejarah Perang Dunia lah yang menjadi kerangka dasar pembentukan administrasi pembangunan sebagai ilmu. Persoalan-persoalan praktik yang tidak bias secara langsung dihadapi oleh administrasi Negara, mengingat adanya perbedaan administrasi Negara bekas jajahan, Negara berkembang atau Negara miskin yang ingin maju.

Bagan berikut menggambarkan keterkaitan antara kedua ilmu politik, ilmu administrasi dan hubungannya dengan ilmu administrasi pembangunan (Tjokroamidjojo,1985:15). Gambar tersebut menunjukkan bahwa administrasi pembangunan merupakan salah satu pendekatan yang oleh Tjokroamidjojo (1985:7) dinyatakan sebagai “perhatian administrasi negara terhadap masalah-masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. namun demikian, sejalan dengan meningkatnya kompleksitas negara-negara berkembang, administrasi pembangunan telah berkembang sedikian rupa sehingga sesungguhnya merupakan suatu ilmu, suatu disiplin tersendiri. Secara hirarkikal, administrasi pembangunan merupakan perkembangan diri studi administrasi perbandingan (kartasasmita,2007:14).

Kartasasmita (2007:14) selanjutnya menyatakan bahwa karena administrasi pembangunan bersumber dari administrasi negara, maka kaidah-kaidah umum administrasi negara berlaku pula bagi administrasi pembangunan. namun administrasi pembangunan member perhatian yang lebih luas dari pada hanya membahas penyelenggaraan hubungan dengan negara lain. Administrasi pembangunan bersifat dinamis dan inovatif karena menyangkut upaya mengandalkan perubahan-perubahan sosial. *Thus*, menjadi sangat relevan untuk membahas perubahan-perubahan sosial dalam perspektif teoretis dalam upaya memahami administrasi pembangunan, bahwa administrasi pembangunan adalah kompleks.



## C. PEMBAHASAN

### Teori-Teori Perubahan Sosial

Suwarsono dan So (1994:3) membagi teori perubahan sosial ke dalam tiga golongan utama yaitu modernisasi, teori ketergantungan dan keterbelakangan, dan ketiga teori sistem ekonomi-dunia. Sebagai tambahan, sesuai dengan perkembangan diuraikan pula mengenai teori pembangunan di tahun 1990-an. Sub-bagian berikut menguraikan secara ringkas keempat teori tersebut.

### Teori Modernisasi

Teori modernisasi lahir sebagai produk tiga peristiwa penting dunia setelah Perang Dunia II. Pertama, munculnya Amerika Serikat sebagai kekuatan dominan, terlebih sejak pelaksanaan *Marshall Plan*. Kedua, pada saat yang hampir bersamaan terjadi perluasan gerakan komunis sedunia dengan Uni Soviet sebagai tokoh utama, yang mendorong Amerika Serikat untuk memperluas pengaruhnya. Ketiga, Lahirnya negara-negara baru di Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Negara-negara ini mencari model-model pembangunan yang hendak digunakan sebagai contoh untuk membangun ekonominya dalam

dalam usaha untuk mempercepat pencapaian kemerdekaan politiknya. Teori modernisasi terutama ditopang oleh teori evolusi dan teori fungsionalisme.

Teori evolusi. teori evolusi banyak digunakan karena terbukti mampu membantu menjelaskan proses masa peralihan dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern negara-negara Eropa barat, dan juga mampu menjelaskan arah yang perlu ditempuh negara dunia ketiga dalam proses modernisasinya.

Pada intinya, teori evolusi menggambarkan perkembangan masyarakat sebagai berikut. Pertama, teori evolusi menganggap bahwa perubahan sosial merupakan gerakan searah seperti garis lurus. Masyarakat berkembang dari masyarakat primitif menjadi masyarakat maju. Dengan kata lain, masa depan masyarakat dunia sudah jelas dan dapat diramalkan, yakni pada suatu saat kelak, dalam masa peralihan yang relatif panjang dunia akan menjadi masyarakat maju. Kedua, teori evolusi membaurkan antara pandangan subjektif tentang nilai dan tujuan akhir perubahan sosial. Perubahan menuju masyarakat yang modern merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari. Ketiga, teori evolusi juga beranggapan bahwa perubahan sosial berjalan secara berlahan dan bertahap. Perubahan ini - dari masyarakat primitif ke masyarakat modern - memerlukan waktu panjang, bahkan berabad-abad untuk sampai pada tahapan akhir.

**Teori Fungsionalisme.** Teori ini berasal dari Talcott Parsons. Baginya, masyarakat manusia ubahnya seperti organ tubuh manusia, dan oleh karena itu masyarakat manusia dapat dipelajari sebagai halnya tubuh manusia. Analogi dengan tubuh manusia mengakibatkan Parsons merumuskan konsep keseimbangan dinamis stasioner. Jika satu bagian tubuh manusia berubah, maka bagian lain akan mengikuti untuk mencapai keseimbangan baru. Demikian pula masyarakat. Masyarakat selalu mengalami perubahan tetapi tetap teratur. Perubahan sosial yang terjadi pada satu lembaga akan berakibat pada perubahan di lembaga lain untuk mencapai keseimbangan baru.

Teori-teori modernisasi mampu menurunkan beberapa implikasi kebijaksanaan pembangunan yang perlu diikuti Negara Dunia Ketiga. Pertama, teori ini membantu memberikan secara implicit membenaran hubungan kekuatan yang bertolak belakang antara masyarakat tradisional dan modrn. Kedua, teori modernisasi menilai ideologi komunisme sebagai ancaman pembangunan negara dunia Ketiga. Ketiga, teori modernisasi mampu memberikan legitimasi tentang perlunya bantuan asing, khususnya yang datang dari Amerika Serikat.

### **Teori Dependensi Klasik**

Teori modernisasi melihat permasalahan pembangunan lebih banyak dari sudut kepentingan Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya. Sedangkan teori dependensi adalah sebaliknya. Teori ini lebih menitikberatkan pada persoalan keterbelakangan dan pembangunan Negara Dunia Ketiga. Beberapa asumsi dasar pada teori ini adalah sebagai berikut.

Pertama, keadaan ketergantungan dilihat sebagai suatu gejala yang sangat umum, berlaku bagi seluruh negara dunia ketiga. Kedua, ketergantungan dilihat sebagai kondisi yang diakibatkan oleh faktor luar. Sebab terpenting yang menghambat pembangunan bukan karena kekurangan modal atau tenaga dan semangat wiraswasta namun terletak berada di luar jangkauan politik. Ketiga, permasalahan ketergantungan lebih dilihatnya sebagai masalah ekonomi, yang terjadi akibat mengalirnya surplus ekonomi dari negara Dunia Ketiga ke negara maju. Keempat, situasi ketergantungan merupakan bagian yang yang tidak terpisahkan dari proses polarisasi regional ekonomi gloal. Disatu pihak, mengalirnya surplus ekonomi dari Dunia Ketiga menyebabkan keterbelakangan, dan keadaan ketergantungan dilihat sebagai suatu hal yang mutlak bertolak belakang dengan pembangunan.

## **Teori Sistem Dunia**

Pada awalnya perumusan perspektif ini banyak mengambil konsep yang dikembangkan oleh teori dependensi, sehingga tak jarang ilmuan sosial memperlakukan kedua teori ini adalah sama. Namun demikian, dalam perjalannya para ilmuwan mulai menyadari perbedaannya.

Pertama, unit analisis perspektif sistem dunia adalah dunia itu sendiri, tidak seperti teori dependensi yang melakukan analisisnya pada tingkat nasional. Kedua, dengan dipengaruhi oleh metode pengkajian sejarah, kenyataan sosial selalu berada terus menerus dalam proses perubahan. Tidak seperti teori dependensi yang memfokuskan pada masa jaya dan bangkrutnya suatu negara, perspektif sistem dunia mempelajari dinamika sejarah sistem ekonomi dunia.

Ketiga, berbeda dengan apa yang dimiliki oleh teori dependensi, perspektif sistem ekonomi dunia memiliki satu struktur teori yang unik. Perspektif ini tidak menggambarkan dunia dengan teramat sederhana dengan model dwi-kutub, namun menjelaskannya dengan model tri-kutub yaitu sentral, semi pinggiran dan pinggiran. Keempat dalam hal arah dan masa depan pembangunan, model yang deterministik dan kaku seperti yang pernah dialami oleh teori dependensi yang mengatakan bahwa negara pinggiran akan selalu berada dalam keadaan terbelakang atau paling tinggi berada dalam situasi pembangunan yang bergantung. Terakhir, tidak seperti teori dependensi yang memfokuskan kajian pada Negara-negara sosialis namun juga negara-negara maju, Negara-negara sosialis, dan juga memberikan perhatian pada perkembangan lebih jauh kemungkinan disintegrasi dan kehancuran sistem ekonomi kapitalis dunia.

## **Teori Pembangunan di Tahun 1990-an**

Banyak pengamat dan bidang studi pembangunan memperkirakan bahwa bidang kajian ini sedang bergerak menuju arah mencapai sintesa atau perbandingan. Porter (1980) misalnya menyatakan bahwa tersedia kemungkinan untuk terjadinya konvergensi antara perspektif budaya modernisasi dengan perspektif strukturalis dependensia dan sistem dunia.

### **D.SIMPULAN**

Nampaknya, ketiga perspektif pembangunan menuju ke arah konvergensi, karena muncul kecenderungan beberapa kesamaan elemen. Pertama, adanya usaha untuk membawa kembali analisis sejarah. Kedua, tiga perspektif pembangunan nampaknya mencoba menguji masalah yang telah dirumuskan dengan menggunakan variabel secara bersamaan, pernyataan tentang akibat positif atau negatif pembangunan tetap dibiarkan terbuka. Sebagai contoh, teori dependensi tidak lagi hanya melihat sisi negatif pembangunan.

Ketiga teori itu pembangunan yang diuraikan tersebut merupakan pendekatan klasik. Adapun pendekatan kontemporer tidak penulis ajukan mengingat keterbatasan *space*. Namun demikian, dilihat dari ketiga teori pembangunan ini saja, Nampak betapa luasnya perspektif administrasi dalam memahami pembangunan dan mengundang sejumlah kemungkinan perdebatan di kalangan para ahli. Wajar jika Suwarno dan So memandang bahwa pendekatan tersebut bukan hanya bersifat teknis tetapi juga berkembang ke arah perdebatan ideologi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Engkus. (2017). Implementasi Undang-Undang Perdagangan: Implikasinya Pengendalian Harga Kebutuhan Pokok Masyarakat. *LITIGASI*. [Online] 18(1), 2442-2272. Available from: doi:pISSN 0853-7100,e-ISSN:2442-2274.
- Ernawan, Erni R. (2006). *Peran Ibu Meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia Jawa Barat*. Paper.
- Handayani, Soewarno. (1998). *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung.
- Harits, Benyamin. (2007). *Profesionalisme dan Akuntabilitas Birokrasi Publik berbasis Kinerja dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*. Paper.
- Kartasasmita, Ginanjar. (2007). *Administrasi Pembangunan*. Diakses dari [www.ginajar.com](http://www.ginajar.com). Tanggal, 28-11-2018.
- La Palombara, Joseph. (1963). *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Siagian, Sondang P. (2007). *Administrasi Pembangunan : Kosep, Dimensio, dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Suriasumantri, Jujun S. (1985). *Filsafat Ilmu: Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Suwarsono., dan Alvin Y So. (1994). *Perubahan Sosial dan Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1985). *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.