

Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Anak Agung Ayu Dewi Larantika
I Gede Agus Wibawa
I Made Yudhiantara
Haedar Rahman

Publica Indonesia Utama
2026

Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT)

x + 272 Hlm; 15,5 X 23 cm

ISBN: 978-634-7386-97-7

Cetakan Pertama, Februari 2026

Teori Administrasi Publik

Penulis : Anak Agung Ayu Dewi Larantika, I Gede Agus Wibawa,
I Made Yudhiantara, Haedar Rahman
Penyunting : Risqi Isrotul Maghfiroh
Penata halaman : M. Nur Alfian Halim
Desain cover : Tim Kreatif Publica

copyrights © 2026

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang

All rights reserved

Diterbitkan oleh:

Publica Indonesia Utama, Anggota IKAPI DKI Jakarta 611/DKI/2022
18 Office Park 10th A Floor Jl. TB Simatupang No. 18, Kel. Kebagusan,
Kec. Pasar Minggu Kota Adm. Jakarta Selatan, Prov. DKI Jakarta
publicaindonesiautama@gmail.com

Bekerja sama dengan:

Lembaga Kajian Nasional (LKN)

Jalan Hasanudin 10 Dauhwaru, Jembrana - Bali 82217

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga buku yang telah lama kami cita-citakan, *“Teori Administrasi Publik”*, dapat berhasil diselesaikan dan hadir di hadapan para pembaca.

Buku ini lahir dari sebuah kegelisahan sekaligus optimisme. Kegelisahan melihat betapa cepatnya laju transformasi digital yang sering kali tidak diimbangi dengan pemahaman konseptual yang mendalam di kalangan penyelenggara negara dan mahasiswa sebagai calon administrator publik. Di sisi lain, optimisme bahwa jika dikelola dengan benar, teknologi digital memiliki potensi luar biasa untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih efisien, transparan, partisipatif, dan adil bagi seluruh warga negara.

Kami menyadari bahwa buku tentang *E-Government* sudah banyak tersedia. Namun, keunikan buku ini terletak pada pendekatannya yang secara eksplisit menjembatani dunia praktik teknologi digital dengan fondasi teoretis ilmu administrasi publik. Kami tidak ingin mahasiswa hanya menjadi operator teknologi, melainkan menjadi analis dan pemimpin yang mampu bertanya “mengapa” di balik setiap pilihan teknologi. Untuk itu, kami menggunakan tiga paradigma besar—*Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Service* (NPS)—sebagai “kacamata” untuk membedah setiap aspek governansi digital.

Struktur buku ini dirancang secara sistematis dengan mengadopsi prinsip *Outcome-Based Education* (OBE), di mana setiap bab memiliki capaian pembelajaran yang jelas. Pembaca akan diajak menelusuri dari konsep dasar, kerangka hukum, hingga isu-isu lanjutan seperti manajemen keuangan daerah, inovasi, etika, dan reformasi birokrasi di era digital. Puncaknya, kami membekali pembaca dengan perangkat analisis kebijakan modern agar mampu merancang solusi yang relevan dan tangguh.

Penyelesaian buku ini tentu tidak lepas dari dukungan berbagai pihak. Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada rekan-rekan akademisi yang telah memberikan masukan berharga, para praktisi pemerintahan yang berbagi pengalaman lapangan, dan terutama kepada para mahasiswa yang selalu menjadi sumber inspirasi dan tujuan utama dari karya ini.

Kami berharap buku ini tidak hanya menjadi bahan bacaan wajib di ruang-ruang kelas, tetapi juga menjadi pemantik diskusi dan sumber inspirasi bagi para birokrat, aktivis, dan siapa pun yang peduli pada perbaikan tata kelola pemerintahan di Indonesia. Semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih nyata bagi terwujudnya cita-cita governansi digital yang melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan.

Selamat membaca dan selamat berkarya.

Hormat kami,

Tim Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	v
Daftar Isi.....	vii
Bab 1	
Konsep Dasar dan Evolusi Teori Administrasi Publik	1
1.1 Definisi dan Ruang Lingkup Administrasi Publik	2
1.2 Konsep Dasar Teori Administrasi Publik	6
1.3 Perkembangan Paradigma Teori Administrasi Publik	9
1.4 Nilai-nilai dari Teori-teori Administrasi Publik.....	13
1.5 Administrasi Publik di Indonesia.....	15
Bab 2	
Old Public Administration (OPA) dan Teori Klasik.....	23
2.1 Latar Belakang dan Asumsi Dasar OPA.....	24
2.2 Teori Birokrasi Max Weber	27
2.3 Teori Manajemen Ilmiah (Scientific Management)	30
2.4 Teori Administrasi Klasik.....	33
2.5 Kritik dan Keterbatasan OPA.....	37
Bab 3	
New Public Management (NPM)	43
3.1 Latar Belakang dan Asumsi Dasar NPM	44
3.2 Prinsip-prinsip Utama NPM.....	47
3.3 Implementasi NPM.....	50
3.4 Kritik terhadap NPM.....	53
3.5 Studi Kasus Implementasi NPM Global.....	57
Bab 4	
New Public Service (NPS)	63
4.1 Latar Belakang dan Asumsi Dasar NPS	64
4.2 Prinsip-prinsip Utama NPS	67
4.3 Implementasi NPS	70
4.4 Perbandingan Kritis OPA, NPM, dan NPS	73
4.5 Relevansi NPS dengan Konteks Indonesia.....	75

Bab 5

New Public Governance (NPG) dan Dynamic Governance.....	81
5.1 Konsep Dasar New Public Governance (NPG).....	82
5.2 Prinsip-prinsip Utama NPG	85
5.3 Konsep Dynamic Governance	88
5.4 Implementasi NPG dan Dynamic Governance	90
5.5 Perbandingan dan Integrasi Paradigma.....	93

Bab 6

Ekologi Administrasi Publik	99
6.1 Konsep Dasar Ekologi Administrasi Publik	100
6.2 Faktor-faktor Ekologis yang Memengaruhi Administrasi	103
6.3 Model Prismatic Society Fred W. Riggs	106
6.4 Ekologi Administrasi Publik di Indonesia.....	108
6.5 Isu Kontemporer Ekologi Administrasi	111

Bab 7

Comparative Public Administration (CPA)	117
7.1 Konsep Dasar dan Tujuan CPA	118
7.2 Klasifikasi Sistem Administrasi Publik	121
7.3 Studi Kasus Perbandingan Administrasi Publik.....	124
7.4 Peran CPA dalam Pembangunan.....	126
7.5 Isu Kontemporer CPA	129

Bab 8

Administrasi Pembangunan	135
8.1 Konsep Dasar Administrasi Pembangunan	136
8.2 Teori dan Model Pembangunan	139
8.3 Implementasi Administrasi Pembangunan di Indonesia.....	142
8.4 Administrasi Pembangunan dan Kebijakan Publik	145
8.5 Isu Kontemporer Administrasi Pembangunan.....	148

Bab 9

Reformasi Administrasi	155
9.1 Konsep Dasar Reformasi Administrasi.....	156
9.2 Model dan Pendekatan Reformasi	158
9.3 Reformasi Birokrasi di Indonesia.....	162
9.4 Tantangan dan Kegagalan Reformasi	165
9.5 Isu Kontemporer Reformasi Administrasi	167

Bab 10

Public Governance	173
10.1 Konsep Dasar Public Governance	174
10.2 Prinsip-prinsip Good Governance	176
10.3 Model-model Public Governance.....	179
10.4 Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia	182
10.5 Isu Kontemporer Public Governance	184

Bab 11

Deliberative Public Administration	191
11.1 Konsep Dasar Deliberative Democracy	192
11.2 Konsep Deliberative Public Administration	194
11.3 Implementasi Deliberasi dalam Kebijakan Publik.....	198
11.4 Deliberative Public Administration di Indonesia.....	201
11.5 Kritik dan Proyeksi Deliberative Public Administration	203

Bab 12

Paradigma Administrasi Publik	209
12.1 Perkembangan Paradigma Administrasi Publik.....	210
12.2 Paradigma Administrasi Publik Kontemporer.....	212
12.3 Analisis Kritis Paradigma.....	215
12.4 Paradigma Administrasi Publik Indonesia.....	218
12.5 Implikasi Paradigma terhadap Praktik	220

Bab 13

Birokrasi	225
13.1 Konsep Dasar dan Definisi Birokrasi.....	226
13.2 Fungsi dan Peran Birokrasi.....	229
13.3 Kritik dan Patologi Birokrasi.....	231
13.4 Birokrasi di Indonesia	234
13.5 Masa Depan Birokrasi.....	236

Bab 14

Analisis Kebijakan Publik berbasis Teori Administrasi Publik	241
14.1 Hubungan Teori Administrasi Publik dan Analisis Kebijakan	242
14.2 Analisis Kebijakan dari Tiga Paradigma Utama.....	245
14.3 Metode Kontemporer dalam Analisis Kebijakan.....	248

Daftar Pustaka.....	259
Glosarium	261
Indeks	267
Tentang Penyusun/Penulis.....	269

BAB 1

KONSEP DASAR DAN EVOLUSI TEORI ADMINISTRASI PUBLIK

Capaian Pembelajaran

Setelah menyelesaikan bab ini, mahasiswa diharapkan mampu:

1. Menjelaskan definisi, ruang lingkup, dan objek kajian Administrasi Publik serta membedakannya dengan administrasi bisnis.
2. Menganalisis peran Administrasi Publik sebagai ilmu, seni, dan profesi.
3. Menguraikan peran dan klasifikasi teori dalam studi Administrasi Publik.
4. Menganalisis perkembangan paradigma utama dalam Teori Administrasi Publik, terutama paradigma dikotomi politik-administrasi.
5. Mengidentifikasi evolusi nilai-nilai yang terkandung dalam teori-teori Administrasi Publik.
6. Memahami konteks sejarah dan tantangan kontemporer Administrasi Publik di Indonesia.

Pendahuluan

Administrasi Publik adalah kekuatan yang tak terlihat namun sangat terasa dalam kehidupan bernegara. Ia adalah mesin yang menggerakkan pemerintahan, menerjemahkan janji-janji politik menjadi tindakan nyata, dan menjadi wajah negara dalam interaksinya dengan warga sehari-hari. Dari pembangunan infrastruktur di pelosok negeri hingga pengelolaan sistem kesehatan di tengah pandemi, efektivitas administrasi publik menjadi penentu utama keberhasilan sebuah negara dalam melayani warganya. Memahami administrasi publik, oleh karena itu, bukan sekadar mempelajari birokrasi, melainkan memahami bagaimana nilai-nilai publik seperti keadilan, efisiensi, dan demokrasi diwujudkan dalam praktik (Lynn, 2006).

Studi mengenai Administrasi Publik mengajak kita untuk bergulat dengan pertanyaan-pertanyaan fundamental yang telah membentuk peradaban modern: Bagaimana cara terbaik mengorganisasi lembaga-lembaga publik? Bagaimana menyeimbangkan tuntutan efisiensi dengan keharusan untuk berlaku adil dan responsif? Bagaimana memastikan para pejabat publik yang memiliki kekuasaan besar tetap akuntabel kepada rakyat? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini tidak pernah tunggal dan terus berevolusi, melahirkan berbagai aliran pemikiran atau "teori" yang saling berdialog dan terkadang berbenturan. Sejarah pemikiran administrasi publik adalah cerminan dari sejarah pencarian cara terbaik untuk memerintah (Caiden, 1991).

Bab pertama ini dirancang sebagai pintu gerbang untuk memasuki lanskap teoretis Administrasi Publik yang kaya dan dinamis. Kita akan memulai dengan membedah konsep-konsep dasar, ruang lingkup, serta perdebatan mengenai posisinya sebagai ilmu dan seni. Selanjutnya, kita akan menelusuri jejak evolusi paradigma utamanya, mulai dari gagasan revolusioner Woodrow Wilson yang memisahkan politik dari administrasi, hingga munculnya paradigma-paradigma baru yang lebih kompleks. Bab ini juga akan memetakan pergeseran nilai-nilai yang mendasari setiap teori dan mencoba mengontekstualisasikan relevansi teori-teori global tersebut dalam dinamika administrasi publik di Indonesia.

1.1 Definisi dan Ruang Lingkup Administrasi Publik

Pengantar untuk subbab ini akan menekankan bahwa Administrasi Publik adalah sebuah bidang studi yang batas-batasnya sering kali cair dan menjadi subjek perdebatan. Pada intinya, ia berkaitan dengan "manajemen di sektor publik" atau "implementasi kebijakan pemerintah". Namun, definisi ini sering kali terlalu sempit untuk menangkap kompleksitasnya. Administrasi publik juga mencakup proses perumusan kebijakan, interaksi dengan warga negara, dan pertarungan nilai-nilai yang melekat dalam setiap tindakan pemerintah.

Untuk memahami hakikat Administrasi Publik, subbab ini akan menguraikan tiga aspek fundamental. Pertama, kita akan membahas pengertiannya dan mengontraskannya dengan administrasi di sektor

swasta untuk menyoroti karakteristik uniknya. Kedua, kita akan menelaah perdebatan klasik mengenai posisi Administrasi Publik sebagai ilmu, seni, atau profesi. Ketiga, kita akan mengidentifikasi objek kajian utama yang menjadi fokus dari disiplin ilmu ini.

1.1.1 *Pengertian Administrasi Publik dan Perbedaannya dengan Administrasi Bisnis*

Secara klasik, Administrasi Publik didefinisikan sebagai pelaksanaan hukum secara detail dan sistematis (Wilson, 1958). Definisi ini menempatkan administrasi publik sebagai fungsi eksekutif murni yang bersifat teknis dan terpisah dari proses politik. Namun, seiring berjalannya waktu, definisi ini dianggap terlalu sempit. Definisi yang lebih modern melihat administrasi publik sebagai seluruh proses, baik yang dilakukan oleh organisasi publik maupun swasta, yang bertujuan untuk mengimplementasikan kebijakan dan nilai-nilai publik. Ini mencakup spektrum kegiatan yang luas, mulai dari manajemen sumber daya manusia, penganggaran, hingga kolaborasi dengan masyarakat sipil (Lynn, 2006).

Perbedaan antara Administrasi Publik dan Administrasi Bisnis terletak pada nilai-nilai yang mendasarinya. Administrasi bisnis digerakkan oleh logika pasar dan bertujuan untuk memaksimalkan keuntungan (profit). Sementara itu, administrasi publik digerakkan oleh logika politik dan hukum, serta bertujuan untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang sering kali tidak dapat diukur dengan uang, seperti keadilan, keamanan, dan kesetaraan (Pollitt & Bouckaert, 2017). Perbedaan tujuan ini melahirkan perbedaan fundamental dalam hal sumber daya (pajak vs. pendapatan), akuntabilitas (kepada publik dan parlemen vs. kepada pemegang saham), dan lingkungan operasional (transparan dan politis vs. tertutup dan kompetitif).

Salah satu perbedaan krusial adalah dalam menghadapi kompetisi. Administrasi bisnis hidup dalam lingkungan kompetitif di mana efisiensi adalah kunci untuk bertahan. Sebaliknya, organisasi publik sering kali beroperasi sebagai monopoli yang sah (misalnya, kepolisian atau pengadilan), sehingga dorongan untuk efisiensi tidak datang dari pasar, melainkan dari tekanan politik dan tuntutan publik (Savas, dalam Andrisani, Hakim, & Savas, 2002). Hal ini membuat upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip bisnis ke dalam sektor

publik, seperti yang diusung oleh *New Public Management*, menjadi tantangan yang kompleks dan tidak selalu berhasil.

1.1.2 *Administrasi Publik sebagai Ilmu, Seni, dan Profesi*

Perdebatan mengenai apakah administrasi publik merupakan sebuah "ilmu" atau "seni" adalah salah satu perdebatan tertua dalam disiplin ini. Sebagai **ilmu**, para pendirinya seperti Woodrow Wilson (1958) bercita-cita untuk menemukan prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal dan bebas nilai, layaknya ilmu alam. Mereka percaya bahwa melalui studi yang sistematis, dapat ditemukan "satu cara terbaik" (*one best way*) untuk mengelola organisasi publik secara efisien. Pandangan ini mendorong berkembangnya studi kuantitatif dan perbandingan administrasi antarnegara untuk mencari pola-pola umum.

Namun, pandangan ini ditentang oleh mereka yang melihat administrasi publik sebagai sebuah **seni**. Bagi mereka, mengelola urusan publik yang penuh dengan ambiguitas, konflik nilai, dan dinamika politik tidak dapat direduksi menjadi serangkaian rumus atau prinsip yang kaku. Seorang administrator yang efektif, menurut pandangan ini, adalah seorang "seniman" yang memiliki intuisi, kemampuan bernegosiasi, kearifan, dan kecerdasan emosional untuk menavigasi kompleksitas (Bellone, 1980). Kemampuan untuk "membaca" situasi politik dan membangun koalisi sering kali lebih penting daripada penguasaan teknik manajemen semata.

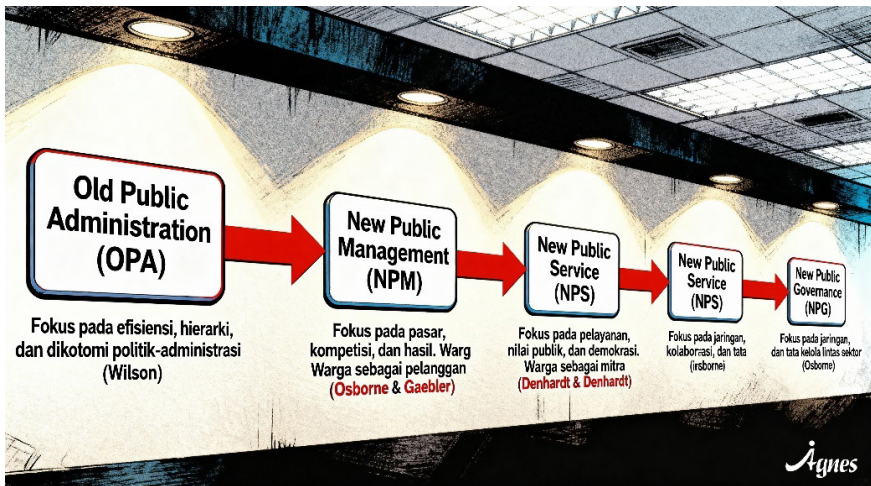
Dalam perkembangannya, pandangan ketiga muncul, yaitu melihat Administrasi Publik sebagai sebuah **profesi**. Seperti profesi dokter atau pengacara, seorang administrator publik profesional diharapkan menguasai seperangkat pengetahuan dan keterampilan teknis (*body of knowledge*). Namun, lebih dari itu, ia juga terikat pada sebuah kode etik dan seperangkat nilai-nilai pelayanan publik (*public service ethos*). Seorang profesional tidak hanya bertanya "apa yang efisien?", tetapi juga "apa yang benar dan adil untuk dilakukan?" (Denhardt & Denhardt, 2000). Pandangan ini mencoba menjembatani antara aspek ilmu (kompetensi) dan seni (kearifan) dalam sebuah kerangka etika profesional.

1.1.3 *Objek Kajian Administrasi Publik (Negara, Pemerintahan, Pelayanan Publik)*

Ruang lingkup Administrasi Publik dapat dipahami dengan melihat tiga objek kajian utamanya. Objek kajian yang paling luas adalah **negara** dalam konteks modern. Administrasi Publik mempelajari bagaimana aparatur negara atau birokrasi berfungsi sebagai tulang punggung negara untuk menjalankan fungsinya. Ini mencakup studi tentang bagaimana birokrasi dibentuk, bagaimana ia memperoleh legitimasinya, dan bagaimana hubungannya dengan institusi negara lainnya seperti parlemen dan pengadilan (Lynn, 2006).

Pada level yang lebih spesifik, objek kajiannya adalah **pemerintahan** dan proses penyelenggaraannya. Ini adalah fokus klasik, di mana Administrasi Publik mempelajari "bagaimana cara memerintah". Kajian pada level ini mencakup analisis tentang struktur organisasi pemerintah, proses pengambilan keputusan, manajemen keuangan publik, dan reformasi administrasi. Pertanyaan kunci di sini adalah bagaimana membuat mesin pemerintahan bekerja lebih baik, lebih efisien, dan lebih akuntabel (Caiden, 1991).

Dalam beberapa dekade terakhir, fokus studi bergeser secara signifikan ke arah **pelayanan publik**. Objek kajian ini melihat administrasi publik dari sudut pandang warga negara. Pertanyaannya bukan lagi hanya "bagaimana pemerintah bekerja?", tetapi "apa dampak dari pekerjaan pemerintah terhadap kehidupan warga?". Ini mencakup studi tentang kualitas layanan, inovasi dalam penyampaian layanan, partisipasi warga, dan pengukuran kepuasan publik. Pergeseran ini didorong oleh paradigma seperti *New Public Management* yang memandang warga sebagai "pelanggan" (Osborne & Gaebler, 1992) dan *New Public Service* yang memandang warga sebagai mitra (Denhardt & Denhardt, 2000).



Gambar 1.1: Evolusi Paradigma Administrasi Publik

Deskripsi Ilustrasi: Sebuah diagram alir (timeline) dari kiri ke kanan.

- * **Kiri (akhir 1800-an):** Kotak berlabel "Old Public Administration (OPA)". Teks di bawahnya: "Fokus pada efisiensi, hierarki, dan dikotomi politik-administrasi (Wilson)".
- * **Panah ke Kanan:** Menuju kotak berlabel "New Public Management (NPM)". Teks di bawahnya: "Fokus pada pasar, kompetisi, dan hasil. Warga sebagai pelanggan (Osborne & Gaebler)".
- * **Panah ke Kanan:** Menuju kotak berlabel "New Public Service (NPS)". Teks di bawahnya: "Fokus pada pelayanan, nilai publik, dan demokrasi. Warga sebagai mitra (Denhardt & Denhardt)".
- * **Panah ke Kanan (Paling Kanan):** Kotak berlabel "New Public Governance (NPG)". Teks di bawahnya: "Fokus pada jaringan, kolaborasi, dan tata kelola lintas sektor (Osborne)".

1.2 Konsep Dasar Teori Administrasi Publik

Pengantar untuk subbab ini akan menjelaskan bahwa teori adalah fondasi dari setiap disiplin ilmu, tidak terkecuali Administrasi Publik. Teori memberikan kerangka kerja untuk mengorganisasi pengetahuan, memahami hubungan sebab-akibat, dan memberikan panduan untuk tindakan. Tanpa teori, praktik administrasi hanya

akan menjadi serangkaian tindakan coba-coba (*trial and error*) yang tidak sistematis.

Subbab ini akan membahas tiga aspek fundamental mengenai teori. Pertama, kita akan menguraikan berbagai peran yang dimainkan oleh teori dalam studi Administrasi Publik. Kedua, kita akan memetakan hubungan disiplin ini dengan ilmu-ilmu sosial lainnya yang menjadi sumber inspirasinya. Ketiga, kita akan melihat bagaimana beragam teori yang ada dapat diklasifikasikan untuk memudahkan pemahaman.

1.2.1 Peran Teori dalam Administrasi Publik (Deskriptif, Eksplanatif, Normatif)

Teori dalam Administrasi Publik memainkan tiga peran sentral. Peran pertama adalah **deskriptif**, yaitu memberikan bahasa dan konsep untuk menggambarkan realitas administrasi yang kompleks. Teori membantu kita mengidentifikasi dan menamai fenomena, seperti "birokrasi", "kelompok kepentingan", atau "jaringan kebijakan". Tanpa kerangka deskriptif ini, kita akan kesulitan untuk berkomunikasi dan membangun pengetahuan secara sistematis (Lynn, 2006).

Peran kedua adalah **eksplanatif**, yaitu menjelaskan mengapa suatu peristiwa atau perilaku terjadi. Teori eksplanatif mencoba mengidentifikasi variabel-variabel penyebab dan mekanisme kausal di baliknya. Misalnya, teori pilihan publik mencoba menjelaskan mengapa birokrasi cenderung tumbuh membesar dengan asumsi bahwa birokrat adalah aktor rasional yang ingin memaksimalkan kepentingannya sendiri. Peran eksplanatif ini penting untuk mengubah studi administrasi dari sekadar deskripsi menjadi sebuah ilmu analitis (Jan, 2000).

Peran ketiga adalah **normatif**, yaitu memberikan panduan tentang bagaimana administrasi publik *seharusnya* dijalankan. Teori normatif sarat dengan nilai dan memberikan resep untuk perbaikan. Misalnya, teori *Reinventing Government* secara normatif menyarankan agar pemerintah lebih bersifat wirausaha dan berorientasi pada hasil (Osborne & Gaebler, 1992). Demikian pula, teori *New Public Service* secara normatif mendorong administrator untuk lebih melayani publik daripada mengarahkan (*servicing rather*

than steering) (Denhardt & Denhardt, 2000). Peran normatif inilah yang membuat teori administrasi publik sangat relevan bagi para praktisi dan reformis.

1.2.2 Hubungan Teori Administrasi Publik dengan Ilmu Politik dan Sosiologi

Administrasi Publik adalah sebuah "persimpangan" intelektual, meminjam secara ekstensif dari berbagai disiplin ilmu sosial. Hubungan terpenting adalah dengan **Ilmu Politik**, yang merupakan disiplin induknya. Administrasi Publik pada dasarnya adalah studi tentang sisi eksekutif dari pemerintahan, yang merupakan salah satu cabang utama dari Ilmu Politik. Konsep-konsep inti seperti kekuasaan, legitimasi, demokrasi, dan akuntabilitas adalah konsep bersama yang dipelajari oleh kedua bidang, meskipun dengan fokus yang berbeda (Lynn, 2006).

Hubungan dengan **Sosiologi**, terutama sosiologi organisasi, juga sangat fundamental. Jika Ilmu Politik memberikan konteks "negara", maka Sosiologi memberikan alat untuk menganalisis "organisasi". Teori birokrasi Weber, yang menjadi pilar dalam administrasi publik, adalah sebuah karya sosiologis. Sosiologi membantu administrator publik memahami dinamika internal organisasi, seperti budaya, struktur sosial, konflik, dan jaringan informal, yang sering kali lebih berpengaruh daripada bagan organisasi formal (Bellone, 1980).

Selain itu, Administrasi Publik modern juga sangat dipengaruhi oleh **Ilmu Ekonomi**. Munculnya paradigma *New Public Management* (NPM) adalah hasil dari "impor" besar-besaran konsep-konsep ekonomi ke dalam sektor publik, seperti kompetisi, insentif, dan teori pilihan publik (Jan, 2000). Demikian pula, Ilmu Manajemen Bisnis telah menjadi sumber inspirasi yang konstan, meskipun sering kali disertai dengan perdebatan sengit tentang relevansi dan batas-batas penerapannya di sektor publik.

1.2.3 Klasifikasi Teori Administrasi Publik (Klasik, Modern, Kontemporer)

Untuk memahami evolusi pemikiran, para ahli sering mengklasifikasikan teori administrasi publik ke dalam beberapa periode atau paradigma utama. Salah satu cara yang umum adalah dengan membaginya menjadi tiga gelombang besar: *Old Public*

Administration (OPA), *New Public Management* (NPM), dan *New Public Governance* (NPG) atau *New Public Service* (NPS) (Osborne, 2010).

Teori Klasik atau *Old Public Administration* (OPA) mendominasi pemikiran hingga sekitar tahun 1970-an. Paradigma ini dicirikan oleh fokus pada administrasi internal pemerintah, struktur hierarkis, dan pemisahan yang jelas antara politik dan administrasi. Birokrasi dipandang sebagai instrumen yang netral dan rasional untuk melaksanakan kebijakan. Teori-teori dari Wilson, Weber, Taylor, dan Fayol adalah pilar dari paradigma ini.

Teori Modern atau *New Public Management* (NPM) muncul sebagai kritik terhadap OPA yang dianggap kaku, tidak efisien, dan tidak responsif. Dimulai pada tahun 1980-an, NPM mengusulkan untuk mengadopsi mekanisme pasar dan teknik manajemen dari sektor swasta ke dalam sektor publik. Fokusnya bergeser ke arah hasil (*outcomes*), efisiensi, kewirausahaan, dan memandang warga sebagai "pelanggan" (Osborne & Gaebler, 1992; Jan, 2000).

Teori Kontemporer, yang mencakup *New Public Service* (NPS) dan *New Public Governance* (NPG), muncul sebagai kritik balasan terhadap NPM. NPS berpendapat bahwa NPM telah mengorbankan nilai-nilai demokrasi dan kewarganegaraan demi efisiensi. NPS menekankan kembali peran administrator sebagai pelayan publik yang tugasnya adalah membangun kepercayaan dan kolaborasi (Denhardt & Denhardt, 2000). Sementara itu, NPG berfokus pada realitas bahwa pemerintahan modern semakin banyak dijalankan melalui jaringan kompleks yang melibatkan aktor publik, swasta, dan masyarakat sipil, sehingga fokusnya adalah pada tata kelola jaringan (*network governance*) (Osborne, 2010).

1.3 Perkembangan Paradigma Teori Administrasi Publik

Pengantar untuk subbab ini akan memperdalam analisis mengenai pergeseran paradigma sebagai sebuah proses dialektis. Setiap paradigma tidak hanya muncul begitu saja, tetapi lahir sebagai respons terhadap masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan oleh paradigma sebelumnya. Memahami logika di balik setiap pergeseran ini adalah kunci untuk memahami mengapa Administrasi Publik menjadi seperti sekarang ini.

Subbab ini akan menelusuri tiga momen atau titik balik krusial dalam sejarah pemikiran Administrasi Publik. Momen pertama adalah kelahiran disiplin ini melalui gagasan dikotomi. Momen kedua adalah pergeseran fokus ke arah prinsip-prinsip manajemen. Momen ketiga adalah penemuan kembali sifat politis dari administrasi.

1.3.1 *Paradigma Dikotomi Politik-Administrasi (Woodrow Wilson)*

Kelahiran Administrasi Publik sebagai sebuah bidang studi yang berbeda sering kali ditandai oleh publikasi esai "The Study of Administration" oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887. Pada saat itu, pemerintahan di Amerika Serikat dilanda oleh "sistem jarahan" (*spoils system*), di mana jabatan publik diberikan sebagai hadiah politik, yang mengakibatkan inefisiensi dan korupsi yang merajalela. Wilson berpendapat bahwa masalah ini dapat diatasi dengan memisahkan secara tegas antara urusan **politik** dan urusan **administrasi** (Wilson, 1958).

Bagi Wilson, politik adalah tentang perumusan kebijakan yang luas dan menyangkut "pertanyaan-pertanyaan besar", yang merupakan ranah para politisi dan negarawan. Sebaliknya, administrasi adalah tentang pelaksanaan kebijakan tersebut secara detail dan teknis. Ia berpendapat bahwa "sulit untuk menjalankan sebuah konstitusi daripada merumuskannya". Oleh karena itu, administrasi harus dijalankan seperti bisnis, dengan fokus pada efisiensi dan efektivitas, bebas dari intervensi politik yang berubah-ubah.

Gagasan **dikotomi politik-administrasi** ini menjadi fondasi intelektual bagi gerakan reformasi administrasi di seluruh dunia. Ia memberikan legitimasi untuk membangun sebuah aparatur sipil negara yang profesional, netral, dan berbasis meritokrasi (berdasarkan kompetensi, bukan afiliasi politik). Meskipun di kemudian hari dianggap terlalu menyederhanakan dan tidak realistis, paradigma ini sangat penting karena ia menciptakan ruang bagi Administrasi Publik untuk berkembang sebagai sebuah "ilmu" yang memiliki objek dan metode studinya sendiri (Caiden, 1991).