
Teori Administrasi dan Metodologi Administrasi Publik

Mas Roro Lilik Ekowanti *

Abstraks

In the context of an ontology of administrative science that is understood by four key administrative, organizational, administrative principles, administrator. The essence of the philosophy of administration is a trust and responsibility. The value of trust and responsibility in the future be important for the development of administrative science in addition to the effectiveness, efficiency, rationality and fairness. While the context of epistemology, the study of public administration because the number was not less important to follow three methodologies: (1). Lack of testing the theory; (2). The lack of cumulative research, because of low initial study and the low effort to build theory through the early work; (3). Publication of research is rarely done. Methodological limitations associated with restriction and development of administrative theory in epistemology. The choice of strategy of both qualitative and quantitative research relevant to the development of contemporary public administration theory. A variety of public problems and issues of public administration provide a space for the use of methods in public administration, the choice of using the combination method in the future become a rational choice in order to obtain validity and reliability in finding generalizations as well as the depth of analysis in order to obtain the conclusion of representation. With the methodology of public administration that are easier to be understood by scientists administration is expected to produce development of administrative science theory of the state administration which is conducive for developing countries especially Indonesia.

Keywords: Administrative Science, Methodologies of Public Administration, Public Administration Theory, Research Strategy of Public Administration.

Pendahuluan

James (1990) memberikan gambaran tentang gagasan yang dikemukakan oleh Marshal Dimock tentang sumbangannya dalam perkembangan administrasi publik selama 60 tahun dan telah menyumbangkan lebih dari 40 buku dengan 150 artikel secara teratur dituangkan dalam *Public Administration Review*. Adapun prinsip kerja Dimock mengembangkan filosofi administrasi dapat bertahan lama dengan memfokuskan

pada ketidak pastian masyarakat modern kedepan. Orientasi administrasi kedepan pada individu bukan birokrasi, oleh karena individu dapat mengintegrasikan dan memvitalisasi demokrasi industrial pada masyarakat abad 21.

Selanjutnya, perkembangan filosofi administrasi publik adalah menjawab pertanyaan besarnya yaitu: dapatkah kesejahteraan masyarakat luas terjamin selanjutnya menjadi tujuan administrasi, Sebagaimana dikemukakan oleh ilmuwan lainnya Ordway

* Guru Besar FISIP Universitas Hang Tuah, HP. (081) 654-433-56

Tead, Mary Parker Follett, Elton Mayo Chester Barnard dan Philip Selznick. Pada periode ini administrasi dikaitkan dengan solusi administrasi secara khusus, sedangkan Dimock lebih memfokuskan pada manajemen secara universal seperti kepemimpinan dan motivasi pegawai. Dimock selanjutnya mengemukakan cara terbaik memahami filosofi administrasi dengan memfokuskan pada definisi dari 4 (empat) konsep kunci yaitu: Administrasi, organisasi, administrator dan prinsip administratif.

Administrasi

Definisi administrasi sebagai integrasi kegiatan yang membentuk masyarakat (Harper and Brother dalam James (1990)). Secara khusus, administrasi adalah ilmu dan seni yang mendudukkan lembaga bersama dalam menetapkan macam-macam kehidupan masyarakat yang akan dicapai. Adapun hakekat integratif dari administrasi meliputi dimensial temporal yaitu integrasi administrasi sekarang dan masa datang. Selanjutnya terintegrasinya kelompok dan teknologi baru dan secara efektif dimobilisasi dalam mengejar tujuan yang dapat dicapai. Integrasi administrasi menjadi penting dalam dinamika masyarakat kearah masyarakat yang lebih kompleks.

Organisasi

Dimock secara konsisten mengamati dua distorsi teori organisasi disebabkan oleh dua hal yaitu: pertama, bahwa impersonal dalam birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber yang secara ketat menggunakan aturan sebagai aspek mendasar dari organisasi. Kedua, peran kepemimpinan dalam organisasi. Dimock mengkritisi Weber dengan menunjukkan bahwa organisasi tidak bersifat mekanistik, lembaga yang dibatasi oleh aturan saja, akan tetapi kedepan lembaga diharapkan lebih kearah membangun *image*. Thesisnya bahwa birokrasi sekarang dalam persoalan besar dan perusahaan atau kegiatan bersifat

birokrasi atau birokratisasi akan kehilangan kekuatan atau mati, untuk itu perlu dilakukan perbaikan.

Konsekwensi dari kegagalan mengembangkan paradigma teori baru untuk teori organisasi publik selama ini dalam prakteknya menggunakan pendekatan ortodoks. Perspektif organisasi kontemporer lebih menekankan pada pentingnya orientasi hasil dan menolak pendekatan ortodoks serta menerapkan strategi *cost effective performance* (Rosenbloom and Roberts (2005)). Keberhasilan administrasi mensyaratkan kejelasan tujuan dan fleksibilitas proses untuk mencapai tujuan. Oleh karenanya, struktur organisasi kedepan harus didesain memfasilitasi kinerja, informasi dan sumberdaya daripada mengontrol pegawai. Organisasi disusun bersifat *bottom up* daripada *top down*, seharusnya mengalir kebutuhan pengiriman layanan (*delivery services*). Tugas manajemen operasi dalam desain struktur organisasi yang baru adalah mengidentifikasi tanggungjawab operasional bersifat spesifik dari lembaga pemerintah, mendesain organisasi dan alur kerja dengan memaksimalkan produktifitas tanpa mengabaikan pentingnya politik dan undang-undang. (Stephen dalam Roosenbloom (2005). Di Indonesia komitmen produktifitas dari birokrasi masih kurang, pertanyaan besarnya loncatan teori yang harus dibangun ilmuwan Indonesia dalam rangka pengembangan teori administrasi.

Administrator

Manajer atau administrator (istilah yang digunakan silih berganti) adalah katalis yang menjamin vitalitas organisasi. Dimocks mengemukakan bahwa individu top menjamin kesatuan secara nyata dan terintegrasi bahwa secara personal individu ini menguraikan dengan baik pencapaian hasil (Dimock, 1940 dalam James 1990). Visi administrator adalah sebagai katalis dengan agenda radikal dari reformasi administrasi seperti yang telah dikemukakan oleh Thorstein dan James

Burnham dalam Dimock (1945) dalam James (1990). Selanjutnya, administrator muncul dari esensi melayani masyarakat. Meskipun mereka memiliki saluran formal dan informal sebaiknya bergiliran, artistik terintegrasi ke individu. (Dimock, 1986 dalam James 1990). Mereka memfasilitasi struktur organisasi modern didasarkan oleh insentif bukan oleh posisi.

Dalam pendekatan kontemporer, tugas management operasi yaitu mengumpulkan informasi untuk sebagai sarana menyusun perencanaan dan mengalokasikan sumberdaya organisasi secara efisien, menganalisis jaringan organisasi dan mengidentifikasi potensi kekacauan dalam lingkungan.

Lewis (1993) telah mengeksplorasi hubungan antara usaha-usaha untuk meningkatkan produktifitas yang dilakukan administrator dan faktor yang mempengaruhi kegiatannya meliputi lingkungan eksternal (peran budaya politik) dan lingkungan internal (penekanan pada perubahan, berbagai tujuan, menciptakan hubungan kerja yang baik, keberhasilan penyusunan kebijakan). Untuk itu, perlu personal yang profesional yaitu yang mempunyai komitmen tinggi terhadap pencapaian produktivitas. Kemudian, persiapan kondisi struktural, oleh karena peran struktur organisasi membentuk tindakan manajer dan memfasilitasi output organisasi dalam melakukan reformasi pada struktur sekaligus perubahan perilaku. Selanjutnya, respon administrator atau kepemimpinan dalam *style* manajemen ditunjukkan dalam bentuk perilaku manajerial yang inovasi yaitu kemampuan mengambil kegiatan beresiko tinggi melalui kegiatan kognitif.

Prinsip Administrasi

Dimock's menganggap bahwa masyarakat modern dan individu harus menyusun prinsip administrasi. Konsep Greek secara fundamental menyeimbangkan antara individu dan lembaga. Seperti, kepemimpinan yang

ideal dalam tindakannya:

The executive is balanced when he comes to posses a personality that qualifies him for a position of leadership, for inspiring confidence in others because he is interested in them and does not treat them merely as pawn in his own selfish design. He is balanced when his sense of fairness imparts to his employees the assurance that their fortunes, both individual and collective, are safe in his hands. (Dimocks, 1945 dalam James 1990).

Pada level kelembagaan, nilai keseimbangan juga diharapkan. Para eksekutif menyeimbangkan personalitas dalam mengawasi struktur dan dinamika dari organisasi. Ketika keseimbangan terjadi antara individu dan kelembagaan, maka hasilnya adalah pertumbuhan personalitas dan kehidupan yang baik.

Keseimbangan organisasi dan keseimbangan individu harus direkonstruksi kembali. Selanjutnya dikemukakan oleh Dimock bahwa keseimbangan vitalitas administrasi, kebebasan perusahaan atau lembaga dan administrasi negara sulit dicapai dalam lembaga yang kompleks, masyarakat modern sebagaimana digambarkan modalitas teknologi dari orang-orang sebagai nilai baru, dan seringkali terjadi konflik dalam asosiasi. (Dimock, 1951 dalam James 1990). Keseimbangan juga sulit dilakukan dalam tekanan struktural dalam organisasi, seperti pegawai berhadapan dengan manajemen. Oleh karenanya, administrator harus menemukan dan mengintegrasikan tekanan struktural kedalam keberlanjutannya organisasi. (Dimock, 1945 dalam James 1990).

Prinsip administrasi sebagaimana dikemukakan oleh Gulick's POSDCORB (1937) dalam Denhardt (2000) merupakan *job* dari administrasi publik, administrasi tidak hanya berperan dalam proses kebijakan dan pemerintahan akan tetapi juga dihadapkan pada efisiensi implementasi dari pencapaian tujuan kebijakan, nilai dalam administrasi

publik adalah efisiensi dan rasionalitas.

Dalam konteks politik, pemerintah yang ideal menurut Aristoteles konsepsi manajemen elemen esensi dalam masyarakat modern tetapi dengan asumsi bahwa bukan apriori secara substantif, struktur organisasi dapat diantisipasi, selanjutnya dilakukan antisipasi respon organisasi spesifik ke situasi khusus sebagai kasus yang diharapkan menyatakan esensi dari kualitas administrasi. Esensi utama dari manajemen adalah pemahaman, spesifik, solusi yang bersifat substansi dapat lebih cerdas dan efektif.

Akhirnya, Dimock mengemukakan bahwa administrasi yang baik memiliki kualitas ditemukan pada komitmen organisasi kepada kepercayaan dan kejujuran. Untuk kasus di Indonesia, komitmen organisasi kepada kepercayaan dan kejujuran sangat dipengaruhi oleh budaya organisasi dan komitmen kepemimpinan dalam melakukan perubahan.

Administrasi dan Organisasi

Dalam masyarakat modern secara aktual dilakukan oleh administrator. Asumsinya dengan epiphenomenal Dimocks secara langsung berbeda dengan analisis organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Herbert Kaufman, Herbert Simon dan Philip Selznick yang beranggapan bahwa organisasi mensyaratkan etos dan rasionalitas. Dalam masyarakat yang kompleks, pemimpin dapat mempercayakan pada jaringan persahabatan atau kekeluargaan ke fasilitasi komunikasi. (Dimocks, 1959 dalam James 1990). Dimocks kemudian mengembangkan prinsip Greek tentang keseimbangan dalam organisasi dan tanggungjawab administrator melalui keseimbangan internal etika yang dibutuhkan masyarakat luas dalam pelayanan. Ketika, administrator tidak mencapai keseimbangan maka vitalitas organisasi menjadikan birokrat tidak berkemampuan secara efektif dan efisien dalam pelayanan publik.

Disamping itu, birokratisasi menjadi kerusakan organisasi, yaitu dengan kehilangan misi organisasi melayani kolektivitas barang. Birokratisasi terjadi jika loyalitas sebagai simbol hubungan antara atasan dan bawahan. Dalam vitalitas organisasi orang-orang mengembangkan dedikasi ke pelayanan publik selanjutnya interaksi dengan orang-orang lainnya bukan disebabkan oleh kebutaan atas birokrasi yang menganut impersonal.

Pada perkembangan teori organisasi pada periode post modern dihadapkan pada tantangan etika atau sukarelawan antara pemimpin organisasi dan pegawai organisasi. Hubungan yang bersifat terpusat dalam pendekatan modern. Tipikal post modern menurut Denhart bahwa hubungan pemimpin dan pengikut secara melekat cacat. Menurut Denhart bahwa perspektif postmoderen organisasi seharusnya fokus pada kebutuhan interpersonal dari anggotanya (Denhardt, 1981).

Perbaikan Administrasi Dalam Organisasi

Simon menekankan kembali pada kegiatan administrasi adalah kegiatan kelompok. Oleh karenanya, organisasi menempatkan beberapa individu dalam otonomi keputusan dan menggantikan organisasi dalam proses pembuatan keputusan (Charles Lindlom dan David Easton). Masing-masing memandang bahwa kecerdasan manusia dan penilaian secara integral dalam membangun lembaga atau sistem

Menurut Dimocks organisasi era setelah modern, para manajer mentransfer visinya ke organisasi selanjutnya menuangkan dalam serangkaian komunikasi kepada bawahannya. Mereka berinteraksi dengan bawahan secara sukarela dan mendasarkan transaksi atau hubungan melalui etika. Dimock, *In the executive in action* memandang delegasi merupakan tindakan kritis menuju ke keberhasilan administrasi.

Delegasi dilakukan dari orang ke orang

tumbuh rasa kepercayaan (*trust*) dan tanggungjawab (*responsibility*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa vitalitas organisasi dapat dibangun dengan rasa kepercayaan diantara pemimpin dan pengikut dalam organisasi. Ditegaskan kembali oleh Dimock bahwa sedikit sekali manajer yang mempunyai kemampuan mengembangkan kepercayaan dalam organisasi. Mayoritas tergantung pada hirarki impersonal. Kegagalan organisasi diawali dari tidak berfungsinya hubungan antar personel diatas kepercayaan (*trust*) dan loyalitas (*loyalty*). Dimocks menegaskan: *Loyalty to a system rather than to the executive responsible for unifying and leading the organizations, constitutes one of the most serious bureaucratic handicaps*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, pemimpin tidak dapat membuat simbol keabsahan organisasi dan menciptakan loyalitas kepada simbol. Orang lebih loyal kepada orang daripada kepada sistem dan orang tidak merespon dengan baik ke perlakuan dari komponen sistem.

Definisi administrator adalah kemampuan individu atau intuisi apakah yang dibutuhkan untuk melakukan sesuatu untuk mencapai integrasi yang baru. Dimocks menekankan efektifitas administrator ditekan pada kemampuan kreativitasnya. Administrator memiliki kualitas visi, memiliki berbagai perlakuan, memiliki kualitas spesifik membentuk karakter yang kuat atau *personalitas* (berkepribadian). Karakter manajer yang kuat merupakan variabel penting dalam organisasi. Dimock mengamati dalam *A Philosophy of Administration : That people tend to admire and follow those who are not only principled but who feel deeply about these principles*. Artinya, pandangan administrator mengedepankan prinsip universal dan tidak terpengaruh dengan pandangan pragmatis sebagaimana dikemukakan oleh Dewey, Veblen, Lippmann dan Follett, oleh karena manajer sebagai agen perubah.

Pragmatis bersifat relatif dan tidak percaya pada prinsip universal, manajer seharusnya tidak dibatasi situasi, mereka seharusnya menerapkan prinsip-prinsip universal dari manajemen ke masing-masing area untuk dikembangkan. Jadi, manajer dihadapkan pada tantangan spesifik ke variasi manajemen akan tetapi tetap terintegrasi kedalam tugas dan prinsip-prinsip yang sama.

Masalah yang dihadapi oleh manajer dalam abad 20 adalah mengelola ekonomi sesuai dengan kepentingan publik. Mereka harus menciptakan keseimbangan, integrasi politik ekonomi yang dihadapkan pada pengaruh teknologi dan tidak dapat dihindarinya kompleksitas.

Masalah Politik Ekonomi

Dimock mengembangkan teori politik ekonomi yaitu bisnis dan pemerintah. Solusi yang diberikan tentang ketidakstabilan ekonomi ada dua yaitu: *pertama*, administrator harus memahami kasus-kasus yang menyebabkan ketidakstabilan dan campur tangan ke perbaikan menuju keseimbangan melalui penelitian kedalam prinsip-prinsip politik ekonomi. *Kedua*, administrator menghindari kekacauan ekonomi dan kontribusi solusinya. Secara bisnis, administrator menahan terhadap pertumbuhan organisasi yang tidak perlu karena pertumbuhan cenderung mengkonsentrasikan kekuatan ekonomi disatu tangan perusahaan besar. Resiko yang diambil terutama pada membatasi manajemen sektor publik dan swasta mengatasi danantisipasi konsekwensi tindakan organisasi. Alternatif pilihan terhadap solusi politik ekonomi adalah melakukan desentralisasi ekonomi. Perusahaan bebas, kompetitif ekonomi lebih stabil dan batasan yang kecil pada sektor publik dan sektor swasta oleh manajer. Pilihan manajer yang memberi batasan lebih leluasan pada perusahaan baik swasta maupun publik merupakan filosofi administratifnya.

Berdasarkan kerja empiris dan teoritis dari bidang manajemen umum Ickis dalam Korten dan Alfonso (1983), bahwa pencapaian strategi memusatkan pada pendekatan teknikal ekonomi mencakup ide pemerataan, kesehatan fisik dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan tergantung pada kepemimpinan dan kejelasan perencanaan. Pemimpin yang efektif seringkali tidak dapat diramalkan dan perilakunya sulit untuk dijelaskan dengan logika analisis ekonomi konvensional. Akan tetapi, perencana pembangunan dapat merencanakan preskripsi pembangunan dengan menciptakan visi baru dan pedoman bertindak secara komprehensif dan menekankan pada *skill* dan konsepsinya atas pembangunan. Fokus peran pemimpin mempedomani dari hari ke hari sehatnya struktur organisasi dan tugas dari implementasi programnya.

Untuk itu, dinamika sistem dalam mana orang-orang bekerja dan secara alami dibutuhkan mereka yang memiliki *skill*, seperti: pengumpulan data based, penguatan kelembagaan, perencanaan partisipatoris dalam pengambilan keputusan, pelaporan berbasis analisis berdasarkan jenjang struktur, monitoring dalam implementasi, penerapan standard kinerja menentukan keberhasilan kerja dan kemampuan melakukan evaluasi sehingga diperoleh masukan atau rekomendasi terhadap kegiatan diteruskan, di tunda atau disesuaikan. Konsekwensinya, kemauan dan kemampuan politik disetting dalam kerangka yang jelas baik produk kebijakan maupun batasan manajemennya.

Metodologi Administrasi Publik

Kajian tentang pengembangan Teori Administrasi Publik di Indonesia tidak banyak dilakukan oleh ilmuwan administrasi publik. Berbagai buku-buku pegangan terbanyak berasal dari Barat. Dengan demikian, pengembangan teori administrasi publik berbasis penelitian sangat terbatas beberapa penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan

positivistik.

Untuk itu menjadi amat penting dilakukan upaya penelitian teori administrasi dengan mengamati dan memahami tentang tema dan topik. Berbagai macam tema atau topik dikembangkan oleh mahasiswa administrasi publik, para praktisi dan peneliti akademik. Semua peneliti administrasi publik dikelompokkan kedalam dua kategori besar: *generic research* dan *mission-specific research* (David, 2002). Penelitian *generic* disusun pengetahuan *advanced* atau memahami proses manajemen dan mempunyai kemampuan untuk menerapkan (*applicability*). Sedangkan penelitian dengan misi spesifik memfokuskan pada tujuan spesifik, program agensi atau *policy* dan bukan hanya terbatas pada penelitian terapan tetapi ke bidang penelitian umum.

Sejumlah kajian tentang skope dan fokus dari penelitian administrasi publik telah dipublikasikan tetapi banyak telah dikritisi. Penelitian administrasi publik cenderung kurang oleh karena kurang mengikuti tiga metodologi penting yaitu: (1). Kurangnya menguji teori; (2). Kurangnya kumulatif penelitian, oleh karena rendahnya kajian awal dan rendahnya usaha membangun teori melalui kerja awal; (3). Publikasi penelitian jarang dilakukan. Beberapa pengamat mengemukakan mereka percaya bahwa banyak penelitian administrasi publik disusun mempunyai kualitas rendah (David, 2002).

Peneliti cenderung lebih menekankan kepada aspek praktikal daripada penelitian teori administrasi publik. Penelitian praktikal dalam administrasi bersifat terapan ini terutama memusatkan pada pemecahan isu dan masalah, khususnya menemukan solusi yang dihadapi administrator dalam lembaga pemerintahan kota dan lokal. Menurut Garson dan Overman (1983) fokus penelitian praktikal dalam administrasi publik memiliki bermacam-macam topik. Oleh karenanya, menuntut metode penelitian yang berbeda.

Penelitian dalam administrasi publik meliputi semua metode yang dikembangkan oleh ilmu natural, ilmu sosial, ilmu human dan ilmu administrasi. Perbedaan hanya pada fokus penelitian yang tidak berubah bagaimanapun masih dalam kategori penelitian terapan untuk resolusi dari masalah praktikal yang dihadapi oleh administrator dari organisasi publik dan organisasi non profit.

Para akademisi dan praktisi sangat sedikit menyusun penelitian teoritis atau murni teori, meskipun pada saat terakhir ini penelitian murni teori (membangun teori) sudah mulai meningkat dalam administrasi publik. Sebagaimana dikemukakan oleh Stivers (2000):

“...in my view, the field of public administration has been marked since the early twentieth century by a largely fruitless search for scientific truth. I say “fruitless” because the attempts to identify generalizations about administrative practice that hold across all or even most situations inevitably runs up against what seems to me to be an undeniable aspect of our subject matter – that is, any particular situation is simultaneously similar to and different from any other situation.”

Adapun banyak topik memusatkan pada manajemen dan administratif dan meliputi semua fungsi organisasi. Fokus dengan pendekatan pada bagaimana masalah yang timbul dipengaruhi administrasi pemerintah lokal dan negara. Topik penelitian dalam administrasi publik yang telah dipublikasikan dari Garson dan Overman (1983) sebagai berikut: (1). *Policy output*; (2). *Adaptation to scarcity*; (3). *Local attitudes and leader opinion*; (4). *Licensure effectiveness*; (5). *Policy outcomes*; (6). *Organizational cost*; (7). *Attitudes, beliefs, and values*; (8). *Cash-management strategy*; (9). *Tax limitations*; (10). *Research validity and reliability*; (11). *Man power-modelling methods*; (12).

Productivity measures; (13). *Effect of federal aid*; (14). *Public participation*; (15). *Cooperative management style*; (16). *Job managing effectiveness*; (17). *Staff burnout*; (18). *School effectiveness*; (18). *Risk-management practice*; (19). *Affirmative-action effectiveness*.

Metode penelitian yang digunakan teknik statistik dalam penelitian administrasi publik menurut Houston dan Delevan (1990) menyimpulkan bahwa penggunaan statistik deskriptif dengan metode kuantitatif. Sedangkan Richard Box (1992), mengemukakan penelitian memusatkan pada teori administrasi dan isu spesifik dibidang dikotomi privat dan publik, isu reorganisasi, motivasi, regulasi dan resolusi konflik, isu politik dan administrasi, birokrasi.

Penelitian yang sangat sedikit dipublikasi dalam literatur administrasi publik adalah berhubungan dengan topik budaya atau iklim dalam organisasi publik dan non profit. Bagaimana budaya internal dan pelaksanaan iklim mempengaruhi kebijakan publik dan pelaksanaan agensi atau lembaga publik. Edgar H. Schein (1996) dalam David (2002) mengemukakan pentingnya penelitian budaya meliputi: berbagi norma, nilai dan asumsi dalam menganalisis bagaimana fungsi organisasi. Ketika, para manajer gagal berusaha membangun “*a learning organization*”, kegagalan ini disebabkan gagal dalam memahami budaya organisasi dan berbagai subbudaya. Selanjutnya dikatakan jika organisasi akan maju maka diamati dan diukur tentang implikasi dari budaya.

Berbagai uraian tentang teori, pendekatan maupun paradigma serta isu yang berkembang dalam administrasi publik sebagai pengetahuan dan bahan pemikiran untuk mengembangkan berbagai teori, pendekatan maupun paradigma administrasi publik mendatang, khususnya metode penelitian yang digunakan dalam penelitian administrasi publik dipaparkan pada bagian berikut.

Beberapa peneliti mengemukakan kuatnya penggunaan pendekatan positivistik untuk administrasi publik. Strategi atau pendekatan terbaik dalam mengkaji masalah administrasi publik adalah kuantitatif (Houston and Delevan, 1990). Sedangkan, White dalam David (2002), mengemukakan pendekatan valid untuk penelitian dalam ilmu sosial dan administratif diantara deduktif dan induktif (model kuantitatif dan kualitatif).

Strategi Penelitian: Kualitatif, Kuantitatif dan Kombinasi

Strategi kualitatif memiliki 3 (tiga) teknik yaitu: eksplanatori, interpretasi, dan kritikal White dalam David (2002). Pendekatan yang digunakan berbeda meliputi: etnografi, kinetiks (studi tentang gerak), atmosfer, fenomenologi, *proximics* (studi tentang ruang dalam lingkungan sosial). Adapun metode yang digunakan untuk mengumpulkan data: *interview* melalui *focus group* dan *elit group* dan menggunakan ukuran *unobtrusive*. Pengumpulan data secara tipikal menggunakan *interview*, partisipan atau pengamatan *unobtrusive*, atau melakukan analisis dokumen dan *artifacts*.

Sedangkan metode yang digunakan dalam penelitian ilmu sosial dan administratif kualitatif seringkali ada 2 (dua) yaitu pendekatan etnografi dan studi kasus. Metode etnografi dikembangkan oleh peneliti antropologi digunakan oleh sosiolog dan peneliti administratif. Metode yang digunakan sejarah dalam bisnis dan studi pemerintahan, tetapi jarang digunakan dalam penelitian ekonomi. Sedangkan, studi kasus digunakan secara ekstensif dalam administrasi publik dan bisnis manajemen.

Etnografi mengarahkan peneliti mengumpulkan informasi bertindak sebagai partisipan. Pendekatan ini digunakan utamanya untuk mengidentifikasi pola-pola kegiatan manusia. Gill and Johnson (1991), memfokuskan pada cara orang berinteraksi

dan bekerjasama. Etnografi mempertimbangkan *unobtrusive*, termasuk perilaku subyek diamati tetapi tidak dimanipulasi atau diekspos ke metode penelitian.

Studi kasus terdapat dua tipe digunakan dalam ilmu sosial dan ilmu administrasi yaitu pendekatan kasus tunggal dan penggunaan sejumlah kasus berhubungan tertutup. Menurut Van Evera (1997) dalam David (2002) kedua pendekatan mengidentifikasi lima kegunaan utama studi kasus dalam ilmu politik dan administrasi publik: menciptakan teori, menguji teori yang telah ditetapkan, mengidentifikasi kondisi antesenden, menguji pentingnya kondisi antesenden dan menjelaskan kasus penting secara intrinsik.

Sedangkan strategi kuantitatif menggunakan angka-angka dalam menggambarkan sesuatu dan menggunakan analisis data statistik. Interpretasi data didasarkan pada prinsip kemungkinan. Uji statistik digunakan untuk menetapkan perbedaan respon kelompok terhadap stimuli secara nyata (statistik signifikan). Eksperimen mengidentifikasi hubungan antar variabel. Penelitian ini populer pada tahun 1920 dan 1930 pada waktu logika positivistik sebagai sebuah prasyarat prinsip dari penelitian ilmiah (Philips, 1987) atau obyektif. Dalam ilmu organisasi dan manajemen dihasilkan *balanced scorecard*. Philips melanjutkan bahwa tumbuh tekanan paradigma kuantitatif dan kualitatif berbasis filsafat ilmu dan literatur metode penelitian.

Strategi kombinasi menggunakan kombinasi metode kuantitatif dan kualitatif, yaitu studi *archival*, media dan *artifact*. Teknik yang digunakan meliputi: hermenitika dan analisis isi dalam analisis dokumen, *in situ* analisis dan paling tidak memiliki 3 (tiga) tipe multivariate alat statistik yaitu: korelasi, analisis kluster dan analisis faktor. Hermenetika adalah analisis dokumen dan teks menggunakan kualitatif dan kuantitatif dalam desain studinya. Teknik kualitatif merupakan desain hermenitika. Hermenetika adalah ilmu

menginterpretasi isi teks maupun dokumen secara subyektif atau analisis materi tekstual (Myers, 1997). Dalam filosofi memberi dasar untuk konsep *interpretivism*. Sebagai metode analisis, fokusnya menjawab pertanyaan: apakah makna teks atau bahasa? Meliputi pemahaman teks secara keseluruhan kemudian melakukan interpretasi dari setiap bagian dan ditetapkan secara keseluruhan.

Analisis isi adalah komponen dari analisis dokumen digunakan untuk menggambarkan atribut isi dalam dokumen dan bentuk pesan. Prosesnya peneliti membuat kategori atau unit. Holsti (1969) mendefinisikan proses sebagai teknik untuk membuat inferensi secara obyektif dan secara sistematis mengidentifikasi karakteristik spesifik dari pesan. Analisis isi menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif dan saling melengkapi masing-masing. Kombinasi aspek dari hermenitika dengan interpretasi kuantitatif tradisional dari analisis isi.

In Situ Analisis, prosesnya menguji artefak dan invensi dari manusia dan budaya organisasi dalam lingkungan dimana mereka ada. Contoh studi seperti: penggunaan produk, generasi *waste*, dan rata-rata konsumsi. Teknik mempunyai potensi luas digunakan dalam penelitian administrasi, tetapi tidak diadopsi secara luas. *In Situ* analisis meliputi interpretif dan analisis kuantitatif. Untuk pemahaman menyeluruh peneliti harus memaknai peristiwa atau perilaku yang dikaji. Sejumlah kesimpulan dapat digambarkan dari laporan ini. *Pertama*, menekankan pada topik yang ditujukan pada isu administrasi organisasi sebagai pengembangan teori. *Kedua*, administrasi publik juga memusatkan pada isu ditemukan dalam organisasi sektor swasta. *Ketiga*, peneliti administrasi publik menggunakan penelitian kuantitatif dan kualitatif secara umum sama meskipun mayoritas kearah pendekatan kualitatif.

Kesimpulan

Kontribusi intelektual tentang cara memahami teori administrasi dengan memahami ontologi yaitu hakekat ilmu administrasi dan pemahaman terhadap struktur pengetahuan yaitu definisi ilmu administrasi disusun berdasarkan empat kunci yaitu administrasi, organisasi, prinsip administrasi, administrator. Esensi dari filosofi administrasi adalah kepercayaan dan tanggungjawab. Nilai kepercayaan dan tanggungjawab kedepan menjadi penting bagi pengembangan ilmu administrasi disamping nilai efektifitas, efisiensi, rasionalitas dan keadilan.

Dalam konteks epistemologi, penelitian administrasi publik jumlahnya kurang oleh karena kurang mengikuti tiga metodologi penting yaitu: (1). Kurangnya menguji teori; (2). Kurangnya kumulatif penelitian, oleh karena rendahnya kajian awal dan rendahnya usaha membangun teori melalui kerja awal; (3). Publikasi penelitian jarang dilakukan. Batasan metodologi terkait dengan batasan dan perkembangan teori administrasi secara epistemologi; Pilihan terhadap strategi penelitian baik kualitatif dan kuantitatif relevan untuk pengembangan teori administrasi publik kontemporer.

Berbagai masalah publik dan isu administrasi publik memberi ruang bagi penggunaan metode dalam administrasi publik, pilihan menggunakan kombinasi metode kedepan menjadi pilihan yang rasional guna mendapatkan validitas dan reliabilitas dalam menemukan generalisasi sekaligus kedalaman analisis sehingga diperoleh simpulan yang representasi. Dengan metodologi administrasi publik yang lebih mudah untuk dipahami oleh ilmuwan administrasi diharapkan pengembangan ilmu administrasi dapat dihasilkan teori administrasi negara yang kondusif bagi negara sedang berkembang khususnya bagi Indonesia.

Daftar Pustaka

- Denhardt, Robert B., 1981, *In The Shadow of Organization*, Regents Press of Kansas, Lawrence, KS.
- Denhardt, Robert B., 2000, *Public Administration Review*, Volume 60, Number 6.
- Garson, G. David and Samuel Overman, 1983, *Public Management Research in The Praeger*, United States: New York.
- Gill, John and Phil Johnson, 1991, *Research Methods for Managers*, Chapman, London.
- Holsti, Ole R., 1969, *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*, Addison-Wesley, Massachusetts.
- Houston, David, J., and Sybil M. Delevan, 1990, *Public Administration Research: An Assessment of Journal*, *Public Administration Review* 50: 674-681.
- Korten, David, C., and Felipe B. Alfonso, 1983, *Bureaucracy and The Poor: Closing The Gap*, Kumarian Press, USA.
- Lewis, Edward, B., 1993, *Precursors of Productivity Improvement Efforts by Appointed County Administrators*, *Public Productivity & Management Review Journal*, Volume XVI, Number 3.
- Mc Nabb, David, E., 2002, *Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management*, M.E. Sharpe, Inc., USA.
- Myers, M.D., 1997, *Qualitative Research In Information System*, *MIS Quarterly* 21, No.2 (June).
- Marshall, Dimock, 1990, *An Intellectual Portrait*, *Public Administration Review*, Volume 50, Number 6. (November/December).
- Roosenbloom, David H., and Roberts S. Kravchuk, 2005, *Public Administration :Understanding Mamanagement, Politics and Law in the Public Sector*, Sixth Edition, Mc Graw Hill, Boston.