

# Pengertian dan Ruang Lingkup Perbandingan Administrasi Negara

Dra. Tri Kadarwati, S.U.



## PENDAHULUAN

---

Perbandingan Administrasi Negara adalah ilmu yang baru bila dibandingkan dengan Ilmu Perbandingan Politik yang merupakan ilmu yang ditemukan asalnya pada zaman Aristoteles.

Pada masa awalnya sebelum permulaan abad ke-20 studi Administrasi Negara Perbandingan itu terjalin di dalam studi Pemerintahan.

Kemudian, setelah Perang Dunia II dengan pernyataan Robert E. Dahl (1947) ilmu ini mulai mendapatkan perhatian dan tahun itu, kemudian dinyatakan sebagai awal kelahiran Ilmu Administrasi Negara Perbandingan, kemudian berlanjut dengan diadakannya konferensi Princeton tahun 1952 guna membahas lebih lanjut masalah penelitian dan metode pengajaran yang sistematis dari Administrasi Negara Perbandingan tersebut.

Setelah diselenggarakannya Konferensi Princeton tahun 1952 tersebut perhatian terhadap Administrasi Negara Perbandingan semakin meningkat terbukti dengan semakin banyaknya karya tulis dalam bidang tersebut dengan dipelopori oleh William J. Siffin pada tahun 1957, dan sejak tahun 1957 itulah sampai dewasa ini Ilmu Perbandingan Administrasi Negara terus mengalami perkembangannya.

Dilihat dari judul dan istilah “Perbandingan” dalam Ilmu Administrasi Negara Perbandingan, terkandung pengertian menjajarkan serta menarik segi persamaan dan/atau perbedaan dari gejala-gejala atau fenomena-fenomena atau sasaran-sasaran.

Sedang Administrasi dalam pengertian yang lazim pada literatur (kepustakaan) tentang hal ini, khususnya tentang Administrasi Negara dan Ilmu Politik umumnya, dimaksudkan sebagai William J. Siffin kemukakan tentang Administrasi Negara, yaitu sebagai salah satu gejala kehidupan dalam

masyarakat di dalam mana sekelompok manusia atau warga negara beraktivitas untuk mewujudkan atau mencapai tujuan tertentu.

Dalam hubungan dengan kata “Perbandingan” timbul berbagai tafsiran, apa sebenarnya yang diperbandingkan itu.

Kegiatan Belajar 1 ini menyajikan pengertian dan ruang lingkup perbandingan Administrasi Negara yang merupakan *fundament* bagi mahasiswa untuk dapat menjelaskan aspek-aspek yang terkandung dalam bidang studi ini, ia merupakan suatu ilmu pengetahuan yang cukup luas baik pengertian maupun ruang lingkungannya, apa yang diperbandingkan, mengapa justru perlu diperbandingkan, lalu bagaimana membandingkannya.

Relevansi materi pokok ini erat kaitan satu sama lain yang tergambar dari subpokok bahasan yang disajikan, yakni mengenai pengertian dan ruang lingkup, perkembangan serta tujuan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh ilmu perbandingan administrasi negara.

Kegiatan Belajar 2 erat pula relevansinya dengan materi pokok ini karena pada materi pokok tersebut akan disajikan bagaimana hubungan Perbandingan Administrasi Negara dengan ilmu politik dan perbandingan sistem politik, di mana secara historis ilmu politik atau ilmu perbandingan sistem politik merupakan titik tolak dorongan perlunya kajian ilmu perbandingan administrasi negara.

Dalam Kegiatan Belajar 1 ini mencakup subpokok bahasan pengertian dan ruang lingkup perbandingan administrasi negara supaya batas cakupannya jelas dan terfokus. Untuk mampu menjelaskan *historical* ilmu ini disajikan perkembangannya dan tentu saja setiap ilmu pengetahuan pasti memiliki tujuan dan masalah-masalah yang dihadapi. Semuanya itu disajikan dalam Kegiatan Belajar 1 ini.

Setelah menyelesaikan modul ini Anda diharapkan mampu menjelaskan:

1. pengertian dan ruang lingkup ilmu perbandingan administrasi negara;
2. perkembangan ilmu perbandingan administrasi negara;
3. tujuan masalah-masalah dalam perbandingan administrasi negara.

### **Petunjuk Belajar!**

Kegiatan Belajar 1 agar dikuasai dengan baik, sebab merupakan dasar atau fondasi untuk mampu menjelaskan pengertian dan ruang lingkup perbandingan administrasi negara yang pada dasarnya menitikberatkan pada sistem administrasi negara dengan basis komparatif.

Selanjutnya untuk dapat menjelaskan mengapa justru sistem administrasi negara dengan basis komparatif perlu dipelajari perkembangan, tujuan dan masalah-masalah yang dihadapinya.

## KEGIATAN BELAJAR 1

## Pengertian dan Ruang Lingkup Perbandingan Administrasi Negara

Di dalam studi Perbandingan Administrasi Negara terkandung aspek yang relevan, yakni aspek Administrasi Negara yang mengandung pengertian umum tentang bagaimana lembaga-lembaga negara tumbuh dan hidup di dalam suatu negara menjalankan fungsinya.

Administrasi negara bukan merupakan bidang studi yang memiliki pengertian serta sifat yang umum dan berdiri sendiri, tetapi merupakan suatu bidang studi yang tidak diterapkan di dalam suatu negara dengan multidisipliner.

Administrasi negara pada hakikatnya merupakan salah satu aspek dari administrasi yang menekankan pembahasan pada bidang kenegaraan.

Berbagai pendapat mengemukakan tentang pengertian atau batasan administrasi yang merupakan induk dari administrasi negara, namun secara umum dapat diidentifikasi pengertian atau batasan tersebut, mengandung unsur-unsur:

- a. unsur proses penyelenggaraan;
- b. unsur kerja sama yang dilakukan oleh lebih dari satu orang;
- c. unsur pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Sama halnya dengan pengertian tersebut batasan administrasi negara, tentunya mengandung pula unsur-unsur sebagai berikut.

1. Proses penyelenggaraan di dalam bidang tertentu, yaitu negara.
2. Kerja sama antarberbagai lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam suatu negara sebagai institusi.
3. Pencapaian tujuan negara, merupakan cita-cita dari seluruh warga negara-negara yang bersangkutan.

Dari uraian di atas pengertian administrasi negara mengandung pengertian kolektif yang meliputi segenap proses penyelenggaraan negara sebagai suatu organisasi yang terdiri dari lembaga-lembaga beserta fungsi masing-masing yang tumbuh dan hidup di dalam suatu negara dan semuanya diarahkan untuk pencapaian tujuan negara. Setiap negara tidak menggunakan

cara yang sama. Demikian pula yang menjadi cita-cita atau tuntutan dari warga negara, hal ini didasarkan kepada kebutuhan masing-masing negara sebagai konsekuensi logis adanya perbedaan kebutuhan tersebut.

Dengan sendirinya terdapat perbedaan pula dalam pengaturan administrasi masing-masing negara baik dalam mempersiapkan alat pelengkap sebagai sarana pencapaian tujuan maupun cara pencapaian tujuannya sendiri maupun cara pencapaian tujuannya sendiri.

Adanya perbedaan atau ketidaksamaan itulah yang menjadikan ruang lingkup yang menonjol dari disiplin cabang ilmu pengetahuan perbandingan administrasi negara karena ruang lingkup pembahasannya tidak terlepas dari sistem administrasi negara dengan berbagai hal berkenaan pemikiran, masalah serta segala institusi yang terdapat di dalamnya.

Adanya kecenderungan perbandingan itu ditafsirkan *pertama* dilihat dari segi kronologisnya (*chronological*). Dalam perbandingan dilihat dari segi kronologisnya ini, adalah dalam hal perbandingan yang diadakan terhadap dan tentang 2 sistem Administrasi Negara (atau lebih) di dalam suatu negara atau lingkungan kebudayaan yang sama pada periode atau dimensi waktu yang berbeda (berlainan), misalnya dapat dibandingkan Administrasi Negara Indonesia pada zaman Hindia Belanda dengan zaman Republik Indonesia; zaman Jepang dengan zaman Republik Indonesia.

*Kedua*, perbandingan Administrasi dapat pula ditafsirkan dalam arti perbandingan institusional. Dalam hal ini yang diperbandingkan adalah sistem administrasi yang berproses pada 2 atau lebih institusi yang berbeda, yang berada dalam satu lingkungan kebudayaan yang sama. Misalnya, diperbandingkan antara sistem administrasi sipil dengan sistem administrasi militer di negara Indonesia.

*Ketiga*, dapat ditafsirkan dalam arti perbandingan silang kebudayaan. Dalam hal ini yang diperbandingkan adalah sistem administrasi negara yang berada pada dua negara atau lebih lingkungan kebudayaan yang berbeda. Misalnya, membandingkan sistem administrasi negara *Thailand* dengan administrasi negara Indonesia; Sistem administrasi negara Amerika Serikat dengan sistem administrasi negara Thai, dan sebagainya.

Dalam hal kecenderungan penafsiran ini akan nampak hubungan perbandingan Administrasi Negara dengan Administrasi Negara karena perbandingan Administrasi Negara adalah studi Administrasi Negara dengan basis komparatif (perbandingan), sasaran Administrasi Negara Perbandingan adalah Administrasi Negara, lebih tepatnya sistem administrasi negara.

Dalam hal ini menjadi suatu pertanyaan ”apa sebenarnya tujuan mengembangkan ilmu Administrasi Negara Perbandingan?” Untuk tujuan yang hendak dicapai dalam pengembangan studi ini, timbul berbagai pendapat tentang rumusan tujuan, baik yang bersifat teoretis maupun yang bersifat praktis, yang mana tujuan Administrasi Negara Perbandingan yang bersifat teoretis merupakan tujuan yang primer (utama) dan tujuan praktis sebagai tujuan yang sekunder. Walaupun bagaimana kedua tujuan tersebut dalam kenyataannya saling menentang.

Menurut pendapat Nimrod Raphaeli setiap studi yang bersifat komparatif atau studi perbandingan selalu menghadapi masalah tujuan dan metodologi. Demikian pula William J Siffin menyatakan bahwa studi Administrasi Negara Perbandingan perlu menjadi perhatian khusus dalam masalah metodologi dan masalah data.

Dengan demikian, dalam Administrasi Negara Perbandingan menghadapi masalah tentang tujuan, metodologi, dan tentang data. Dalam lingkungannya dengan negara Asia Tenggara menjadikan persoalan pula tentang bantuan teknis.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, silakan Anda mengerjakan latihan berikut ini!

- 1) Sejauh mana adanya hubungan yang terjalin antara administrasi, administrasi negara dan perbandingan administrasi negara?
- 2) Bagaimana pengaruh hubungan timbal balik ilmu administrasi negara dengan perbandingan administrasi negara?
- 3) Perbandingan cenderung ditafsirkan dilihat dari segi kronologis. Jelaskan apa maksud pengertian tersebut!
- 4) Apa yang dimaksudkan dengan perbandingan silang budaya. Jelaskan!
- 5) Jelaskan apa yang dimaksudkan dengan pengertian perbandingan institusional!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Untuk lebih memahami materi ini, coba Anda pelajari kembali kegiatan belajar dengan saksama.



## RANGKUMAN

---

Ditinjau dari judul dan istilah perbandingan dalam ilmu Perbandingan Administrasi Negara terkandung pengertian menjajarkan serta menarik dari persamaan dan/atau perbedaan dari gejala-gejala atau fenomena-fenomena atau sasaran-sasaran.

Lazimnya perbandingan administrasi negara adalah melihat gejala atau fenomena atau sasaran dalam kehidupan masyarakat di dalam mana sekelompok manusia atau warga negara beraktivitas untuk mewujudkan atau mencapai tujuan tertentu.

Berbagai penafsiran dalam hubungannya dengan pertanyaan apa sebenarnya yang diperbandingkan, ada 3 kecenderungan pertama, dilihat dari segi kronologisnya; kedua, dilihat dari *institusional*-nya dan terakhir ditinjau dari silang budayanya.

Kecenderungan penafsiran tersebut akan menunjukkan hubungan perbandingan administrasi negara dengan studi administrasi negara karena sasaran perbandingan administrasi negara adalah sistem administrasi negara dengan basis komparatif.



## TES FORMATIF 1

---

Pilih salah satu jawaban yang paling tepat dari beberapa alternatif jawaban yang disediakan!

- 1) Dalam studi Perbandingan Administrasi Negara, terkandung aspek yang relevan, yaitu aspek Studi ....
  - A. kebudayaan
  - B. politik
  - C. administrasi negara
  - D. sejarah
  
- 2) Hakikat Administrasi Negara merupakan salah satu aspek administrasi yang menekankan pembahasan pada bidang ....
  - A. politik
  - B. budaya
  - C. institusi
  - D. negara

- 3) Mencermati batasan administrasi maka di dalamnya mengandung unsur-unsur, antara lain proses ....
  - A. penyelenggaraan
  - B. penyelenggaraan negara
  - C. kerja sama antarinstitusi
  - D. pencapaian penyelenggaraan
  
- 4) Ruang lingkup perbandingan administrasi negara mencakup sistem ....
  - A. politik dalam penyelenggaraan negara
  - B. administrasi negara dengan basis komparatif
  - C. budaya yang berlaku di dalam kelompok masyarakat
  - D. politik dalam negara dengan basis komparatif
  
- 5) Perbandingan yang diadakan terhadap 2 sistem administrasi negara di dalam suatu lingkungan negara yang sama pada dimensi waktu yang berbeda adalah perbedaan ditinjau dari segi ....
  - A. lingkungan
  - B. kronologis
  - C. silang budaya
  - D. institusi
  
- 6) Perbandingan ditinjau dari segi kronologis dan budaya membedakan segi ....
  - A. silang budaya
  - B. institusional
  - C. politik dan budaya
  - D. bukan salah satu jawaban di atas
  
- 7) Memperbandingkan sistem administrasi negara pada zaman Hindia Belanda dengan pada zaman Republik Indonesia dikatakan membandingkan dilihat dari segi ....
  - A. lingkungan
  - B. institusional
  - C. kronologis
  - D. silang budaya
  
- 8) Memperbandingkan antara sistem administrasi sipil dengan administrasi militer di negara Indonesia adalah membandingkan dari segi ....
  - A. lingkungan
  - B. institusional
  - C. budaya
  - D. penggunaan sarana



- 9) Memperbandingkan sistem administrasi negara Republik Indonesia dengan sistem administrasi Amerika Serikat adalah membandingkan melihat segi ....
- A. silang budaya
  - B. negara
  - C. politik
  - D. kronologis
- 10) Dalam membandingkan sistem administrasi negara menurut pendapat Nimrod Raphaeli selalu menghadapi masalah dalam hal ....
- A. metodologi dan data
  - B. tujuan dan metodologi
  - C. tujuan dan data
  - D. bukan salah satu jawaban di atas

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jumlah jawaban Anda yang benar. Kemudian, gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Kalau Anda mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Tetapi kalau nilai Anda di bawah 80% Anda harus mengulangi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum Anda kuasai.

## KEGIATAN BELAJAR 2

# Perkembangan Perbandingan Administrasi Negara

## A. LATAR BELAKANG PERTUMBUHAN

Didorong oleh kebutuhan untuk mengembangkan ilmu perbandingan administrasi negara, yaitu kebutuhan praktis serta kebutuhan teoretis, studi ini terus dikembangkan oleh para ahli serta para ilmuwan administrasi negara perbandingan agar kedua kebutuhan tersebut dapat terpenuhi.

Latar belakang kebutuhan praktis disebabkan oleh adanya perkembangan baru, terutama setelah Perang Dunia II pada negara-negara yang tergolong negara yang sedang berkembang (*developing countries*).

Pada waktu perserikatan bangsa-bangsa negara-negara lain di Eropa telah meluaskan bantuan teknisnya ke negara-negara yang sedang berkembang. Bantuan tersebut termasuk di dalamnya bantuan-bantuan dalam bidang ekonomi maupun administrasi.

Bantuan dalam bidang administrasi negara, antara lain dalam bentuk mengadakan latihan-latihan yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa dan negara-negara yang telah maju lainnya dengan mengirimkan tenaga-tenaga ahli mereka ke negara-negara yang dibantu.

Pada mulanya bantuan yang diberikan berupa bantuan yang merupakan hasil dari pengalaman-pengalaman praktis di negara mereka masing-masing, dari teori-teori Ilmu Administrasi yang tumbuh di negara-negara tersebut.

Dalam pelaksanaannya bantuan tersebut ternyata tidak dapat memberikan hasil yang sama pada penerapannya di negara-negara yang memiliki kondisi yang berbeda (tidak sama).

Contohnya, penerapan asas-asas administrasi tradisional menurut Luthor Gullick yang terdiri dari *Planning Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Budgeting*, dan *Reporting* dapat berlaku dengan baik di negara-negara Eropa, Amerika serta negara-negara Barat lainnya, belum tentu dapat berfungsi dengan baik di negara-negara yang sedang berkembang.

Hal ini menimbulkan pertanyaan, faktor-faktor apakah sebenarnya yang mempengaruhi berfungsinya sistem Administrasi tersebut. Selanjutnya pertumbuhan asas-asas, dalil-dalil dan teori-teori dalam ilmu-ilmu lainnya mendorong perkembangan baru. Demikian pula halnya ilmu-ilmu lainnya,

seperti Sosiologi, Antropologi, dan Ekonomi sangat mempengaruhi pertumbuhan Ilmu Administrasi Negara Perbandingan, yang menumbuhkan pendapat bahwa suatu asas atau pengalaman yang memberikan hasil dalam suatu lingkungan tertentu belum tentu akan menghasilkan buah yang sama apabila diterapkan di tempat lain dengan kondisi yang berbeda, bahkan dimungkinkan akan berakibat sebaliknya.

Oleh karenanya, kebutuhan praktis dalam memperbaiki atau menyempurnakan sistem-sistem administrasi negara di negara-negara sedang berkembang yang diberi bantuan itu, perlu didukung oleh suatu studi perbandingan.

## **B. PERKEMBANGAN ADMINISTRASI NEGARA PERBANDINGAN**

Pada masa-masa sebelum awal abad ke-20 Administrasi Negara belum memiliki identitas karena Administrasi Negara masih terjalin di dalam studi Pemerintahan. Masa itu studi Pemerintahan melakukan pendekatan struktural institusional (*Structural Institutional Approach*) yang bersifat legalitas, formalistis dan statis, artinya mempelajari lembaga-lembaga institusional yang ditetapkan secara formal berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang meliputi baik bidang legislatif, bidang eksekutif maupun yudikatif.

Dalam hal Administrasi Negara erat sekali kaitannya dengan bidang eksekutif.

Rintisan untuk mengembangkan Administrasi Negara Perbandingan telah ada pada masa sebelum tahun 1947, tetapi karena Administrasi Negara pada waktu itu masih terikat dalam studi Pemerintahan maka studi Administrasi Negara Perbandingan menjadi bagian dari Ilmu Perbandingan Pemerintahan yang terikat dengan pendekatan struktural institusional pula, di samping sifatnya yang masih individualistis pada suatu lingkungan negara tertentu saja, yang jelas kenyataan ini akan menghambat perkembangan studi tersebut.

Walaupun demikian, studi tentang sistem Administrasi Negara dari suatu negara tertentu itu sudah dapat memberikan manfaat sebagai titik awal perkembangannya. Cara ini memang belum memberikan hasil yang dapat memperkuat kedudukan Ilmu Administrasi Negara Perbandingan sebagai ilmu yang memiliki asas yang universal atau suatu ilmu yang utuh dan bersifat umum karena sistem administrasi negara suatu negara tertentu ini

prinsip-prinsip *culture-bound* (terikat pada lingkungan kebudayaan negara tertentu) menunjukkan sifatnya yang masih individualistis.

Jika Studi Administrasi Negara Perbandingan merupakan bagian dari studi Pemerintahan maka akan menyebabkan perkembangan Administrasi Negara menjadi terlambat. Keterlambatan ini dibenarkan Sondang P. Siagaan yang menyatakan sebagaimana tertulis dalam buku karangannya yang berjudul “Filsafat Administrasi” bahwa tahun 1886 adalah tahun lahirnya gerakan *Scientific Management* yang dipelopori oleh Frederick Winslow Taylor, yang mana kelahiran ini dinyatakan sebagai *mile pole* lahirnya Ilmu Administrasi. Selanjutnya antara tahun 1886 sampai dengan 1950 dipandang sebagai tahap survival.

Menurut Roscoe C. Martin, dalam karangannya Leonard D. White “Introduction the study of Public Administrasi”, menunjukkan bahwa sejak tahun 1920 Administrasi Negara berkembang menjadi studi yang sangat luas.

Sedang menurut Bintoro Tjokroamidjojo, buku standar yang pertama dalam administrasi negara ditulis tahun 1926 dan tahun 1927.

Lebih lanjut dikemukakan oleh William Anderson dan John M. Gaus dalam buku *Research in Public Administration* bahwa menurut pengamatannya sampai akhir tahun 1945, Administrasi negara masih merupakan studi yang bersifat Amerika. Mengapa dinamakan demikian? Oleh karena studi Administrasi Negara masih terikat dengan lingkungan kebudayaan negara Amerika. Jadi, masih menunjukkan adanya “Culture bound” bahkan sering pula dinyatakan bahwa studi Administrasi Negara itu masih bersifat barat, maksudnya studi tersebut masih terikat dengan lingkungan budaya negara-negara barat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam masa kurang lebih 60 tahun (yaitu sejak tahun 1886 sampai dengan tahun 1945) Administrasi Negara belum mencapai tingkat perkembangan yang dapat menentukan persyaratan yang dituntut oleh suatu disiplin ilmu.

Menurut Bert F. Hoslits, proses pertumbuhan dan perkembangan ilmu itu meliputi (1) adanya kelompok masalah dan adanya kesadaran para cendekiawan tentang kelompok masalah tersebut, yang selanjutnya berusaha untuk menelitinya dan (2) dengan mengumpulkan data selanjutnya dirumuskan generalisasi ruang lingkupnya sehingga dapat menjelaskan ciri umum dari kelompok masalah tersebut.

Generalisasi adalah suatu proses penalaran yang bertolak dari sejumlah fenomena atau gejala individual untuk menurunkan suatu informal yang bersifat umum yang mencakup semua fenomena tadi.

Ilmu berkaitan erat dengan masalah penalaran, yaitu bagaimana dapat merumuskan pendapat yang benar sebagai hasil dari suatu proses berpikir untuk merangkaikan fakta-fakta menuju suatu kesimpulan yang dapat diterima oleh akal sehat.

Penalaran bukan saja dapat dilakukan dengan mempergunakan fakta-fakta yang masih berbentuk polos, tetapi dapat juga dilakukan dengan mempergunakan fakta-fakta yang telah dirumuskan dalam kalimat-kalimat yang berbentuk pendapat atau kesimpulan. Kalimat yang semacam ini, dalam hubungan dengan proses berpikir tadi dirumuskan dalam kalimat-kalimat yang berbentuk pendapat atau kesimpulan. Kalimat yang semacam ini, dalam hubungan dengan proses berpikir tadi dinamakan proposional. Proposisi dapat dikatakan sebagai pernyataan yang dapat dibuktikan kebenarannya atau dapat ditolak karena kesalahan yang terkandung di dalamnya, Proposisi selalu berbentuk kalimat. Tetapi tidak semua kalimat adalah proposisi. Hanya kalimat deklaratif yang dapat mengandung proposisi karena kalimat deklaratif dapat dibuktikan atau disangkal kebenarannya. Kalimat tanya, perintah harapan serta keinginan tidak pernah mengandung proposisi.

Contohnya, “Siapa yang mengambil pensil itu?”

“Pergilah sebelum hari senja!”

“Semoga engkau selalu sukses dalam hidupmu”

Contoh kalimat diatas adalah contoh kalimat yang tidak mengandung proposisi.

Untuk membuktikan kebenaran yang terkandung dalam sebuah kesimpulan maka kesimpulan tersebut harus dicari dan diuji fakta-fakta yang dijadikan landasan untuk menyusun kesimpulan itu, Fakta adalah apa yang dijadikan landasan untuk menyusun kesimpulan itu. Fakta adalah apa saja yang ada, baik perbuatan yang dilakukan maupun peristiwa-peristiwa yang terjadi atau sesuatu yang ada di alam ini. Oleh sebab itu, setiap ucapan yang bersifat faktual atau sesuatu pernyataan yang didasarkan atas fakta, harus selalu dapat dibuktikan sebagai sesuatu yang benar atau yang mustahil.

Dalam hal data atau informasi, yaitu bahan keterangan yang diperoleh dari suatu sumber tertentu. Biasanya semua informasi berupa statistik, dan

keterangan-keterangan yang dikumpulkan atau diberikan oleh orang-orang kepada seseorang, semuanya dimaksudkan dalam pengertian data (apa yang diberikan) dan informasi (bahan keterangan). Pada dasarnya semua data dan informasi harus diyakini dan diandalkan kebenarannya. Menurut Bert F. Hoselita, data harus memenuhi persyaratan relevansinya, validitasnya, bersifat konkret dan lengkap,

*Ketiga*, mendapatkan pengakuan institusional tentang ilmu yang baru itu. Dalam bukunya yang berjudul *Tahu dan Pengetahuan Pengantar ke Ilmu dan Filsafat*, Prof. Ir. Poedjowijatna memberikan ciri tersebut adalah berikut ini.

1. Memiliki objektivitas, maksudnya pembahasannya objektif.
2. Memiliki metode, memiliki metode dalam melakukan penelitian terhadap ilmu itu.
3. Bersifat universal, maksudnya dan berlaku dari teori-teori yang disusun dapat berlaku di segala ruang dan waktu.
4. Sistematis, maksudnya berurutan secara tertib.

Ciri-ciri ini sebenarnya dimiliki oleh Administrasi Negara bila dikehendaki didudukkan sebagai suatu disiplin, yaitu disiplin ilmu Administrasi Negara. Walaupun masih bersifat individualistis, sebagaimana diutarakan di atas namun cara ini sudah merupakan suatu titik awal dari perlunya ada Studi Administrasi Negara Perbandingan.

Kemudian, pada tahun 1947 dengan pernyataan Robert E. Dahl “... *No long as the Study Public Administration is not comparative Claimed for ‘a sciences of Public administration ‘sound rather hallow’*” (“selama studi tentang Administrasi Negara tidak bersifat perbandingan, tuntutan akan adanya “suatu ilmu Administrasi Negara” kedengarannya agak tidak riel”). Jadi, Robert E. Dahl memandang bahwa apabila dikehendaki Administrasi Negara itu sebagai suatu disiplin maka Studi itu harus bersifat membandingkan.

Sejak pernyataan Robert E. Dahl ini studi perbandingan dalam bidang Administrasi Negara ini menjadi mutlak bagi perkembangan yang berpandangan pada asas-asas Ilmu Administrasi Negara. Sejak tahun 1947 tersebut, kemudian dipandang sebagai tahun lahirnya Administrasi Negara Perbandingan. Dalam usaha pengembangan lebih lanjut pada bulan September 1952, atas prakarsa Public Administrasi Clearing House, diadakan konferensi mengenai Administrasi Negara Perbandingan di Princeton, New

Jersey. Tujuan diselenggarakan konferensi ini adalah sebagai usaha tindak lanjut mendudukkan Administrasi Negara Perbandingan sebagai suatu disiplin. Langkah pertama ini membahas masalah riset dan metode pengajaran yang sistematis dalam Administrasi Negara Perbandingan. Konferensi ini membentuk Panitia Induk dalam Administrasi Negara Perbandingan. Konferensi ini membentuk Panitia Induk dalam administrasi dan sub-Panitia dalam Administrasi Negara Perbandingan yang diketuai oleh Prof. Walter Sharp. Panitia Induk tersebut tergabung dalam *American Political Science Association*.

### 1. Tugas Panitia Induk

- a. Membahas, mengevaluasi, dan menetapkan keadaan atau tingkat pengetahuan Administrasi Negara (*Public Administration*) di luar negeri dan keadaan atau tingkat pengetahuan Administrasi Negara Perbandingan yang ada pada waktu itu.
- b. Menetapkan kebutuhan untuk mengadakan riset yang utama berikut penetapan prioritasnya.
- c. Mengemukakan saran mengenai langkah-langkah yang perlu dilakukan dan cara-cara yang dapat dipergunakan guna menstimulasi jenis-jenis studi baru yang mempunyai sasaran sistem Administrasi Nasional, yang menekankan pada aspek-aspek komparatif (perbandingan).
- d. Mempersiapkan pedoman kerja penelitian, yang bersifat umum, yang dapat dipergunakan untuk mengadakan studi semacam itu, termasuk beberapa usulan (proposal) yang bersifat khusus untuk menyelenggarakan *pilot-projects*.

Proposal ini diharapkan disusun berdasar pola pada praktik lapangan (*field work*) yang dilakukan di luar negeri.

2. Subpanitia dalam Administrasi Negara Perbandingan, yang dibentuk mempunyai tugas untuk mempelajari relevansinya Administrasi Negara Perbandingan bagi Administrasi Negara (*Public Administration*). Pada bulan September 1953 Sub-Panitia ini memberikan laporannya, di mana di dalam laporan tersebut dikemukakan saran pertimbangan tentang berikut ini.

*Pertama*, mengenai penelitian (*research*) yang perlu diprioritaskan.

*Kedua*, mengenai metode yang dapat dipergunakan untuk melakukan studi perbandingan Administrasi.

Dalam laporan itu disertakan pula karya tulis Wallace Sayre dan Herbert Kaufman yang berjudul *A Outline of A suggested Method of Study of Comparative Administration* yang disusun berdasarkan asumsi berikut.

1. Pengaturan hubungan dalam pola-pola yang hierarki pada umumnya dapat diketemukan dalam setiap masyarakat.
2. Data yang berhubungan/mengenai pola-pola itu dapat diperoleh dengan mengemukakan serangkaian pertanyaan-pertanyaan kuesioner (*questioner*) atau daftar pertanyaan.

Karya tulis Wallace Sayre dan Herbert Kauffman terutama dalam hal asumsi yang kedua mendapatkan tanggapan berupa kritik dari Alford Diamati yang menyatakan bahwa daftar pertanyaan atau kuesioner (*questionnaire*) yang dikemukakannya itu akan dipengaruhi atau mencerminkan pengalaman-pengalaman yang bersumber dari dunia Barat yang akan sulit diterapkan pada negara yang tidak masuk kategori negara Barat.

Memang kecenderungan ini tidak dapat dihindarkan mengingat pengaruh dunia Barat telah mewarisi Studi Administrasi Perbandingan yang terdahulu.

Walaupun demikian, usaha serta perhatian terhadap Studi Administrasi Negara Perbandingan tidak berhenti, di situ saja terbukti dengan pernyataan Dwight Waldo (1964) bahwa sejak konferensi Princeton Administrasi Negara berkembang menjadi studi yang luas, kompleks dan intensif, meluasnya perhatian ilmuwan terhadap Administrasi Negara Perbandingan ini nampak dengan semakin meningkatnya karya tulis dalam bidang itu yang telah dipublikasikan dalam sepuluh tahun setelah konferensi Princeton.

Karya tulis dimaksud antara lain dari William J. Siffin dengan judul "Toward the Comparative Study of Public Administration, Indiana University, Bloomington, Indiana, 1957. Karya tulis ini dicatati sebagai momentum sejarah, sebagai pioner dalam memperkenalkan Administrasi Perbandingan di kalangan Akademik. Tulisan William J. Siffin ini menyajikan sebuah model teoretis dan 6 *case studies* (studi kasus). Enam studi kasus itu dilakukan dengan mengambil sampel dari Prancis sebagai sampel yang mewakili negara yang maju. Turki, Mesir, Bolivia, Filipina serta Thailand diambil sebagai sample yang mewakili negara-negara yang sedang berkembang. Dari karya tulis Siffin ini menunjukkan bahwa Siffin berusaha memperkenalkan pentingnya negara-negara sedang berkembang (*developing countries*) dalam studi Administrasi Negara Perbandingan. Karya William J. Siffin ini mendapat tanggapan Nimrod Naphaeli dalam bukunya yang



berjudul: *Introduction to Comparative Public Administration* yang menyatakan bahwa tulisan Siffin ini memiliki kelemahan utama, yaitu dalam memberikan suatu model, namun tulisan Siffin ini sebagai buah karya tingkat awal yang berfaedah dan bermanfaat karena Siffin telah dapat menggambarkan suatu lapangan studi tertentu. Walaupun untuk merumuskan generalisasi, tulisan itu masih perlu dilengkapi lagi.

Karya tulis lainnya setelah sepuluh tahun konferensi Princeton tahun 1952 terdiri dari berikut ini.

1. James D. Thompson, judulnya *Comparative Studies in Administration*, University of Pittsburgh, 1959.
2. Brian Chapmat, judul *The Profession of Government*, George Allen dan Erwin Ltd. London, 1959
3. Ferrel Heady and Sybill L. Stokes, judul *Papers in Comparative Public Administration*, The University of Michigan, Ann-Arbor, Michigan, 1962.
4. Joseph La Palombara, judul *Bureaucracy and Political developmen*”, Princeton University Press, Princeton, New York, 1963.
5. Fred W. Riggs, judul *Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1964.
6. Hasil seminar-seminar musim panas yang diselenggarakan oleh Comparative Administration Group (CAG) dari Amerika Society for Public Administration.

Dengan dipelopori oleh karya tulis William J. Siffin tersebut dan selanjutnya diikuti dengan publikasi karya tulis ilmuwan yang meminati studi Administrasi Negara Perbandingan, studi ini terus berkembang sehingga menghasilkan pustaka yang cukup banyak dan memadai.

Perpustakaan tentang studi Perbandingan Administrasi Negara dari Institut Michigan, misalnya telah mencoba menginventarisasi kegiatan-kegiatan pengembangan studi perbandingan ini dan selanjutnya menggolong-golongkannya dalam berbagai kategori, seperti menurut isinya menurut pusat perhatiannya dan sebagainya.

Oleh Prof. Riggs telah dicoba untuk mengelompokkan serta mengkategorikan isi daripada bahan-bahan itu yang menurut penglihatannya dapat dijadikan atas kelompok-kelompok berikut.

1. Kelompok tradisional yang dimodifikasi (*Modified Traditional*); tentang metode-metode tradisional yang telah mengalami perubahan seperlunya,

Termasuk ke dalam kelompok ini adalah juga studi perbandingan tentang sesuatu Administrasi Negara secara keseluruhan sistemnya atau bagian-bagian tertentu saja, misalnya bagian atau sebagai keuangannya saja, kepegawaian saja. Hasil studi kelompok ini banyak ditulis oleh Ferrel Heady.

2. Kelompok yang berorientasi Pembangunan (*Development Oriented*); usaha untuk menemukan atau untuk mengidentifikasi kondisi-kondisi atau persyaratan-persyaratan dalam mana dilakukan usaha untuk mencapai tingkat kemajuan yang optimal, serta kondisi tingkat kemajuan yang optimal, serta yang mengikuti atau mempengaruhi kemajuan atau tingkat yang telah dicapai. Usaha dalam kelompok ini, banyak menghasilkan kepustakaan dalam *Development Administration*.
3. Kelompok Pembuatan Model Sistem secara umum (*General System Model Building*); tentang usaha-usaha studi perbandingan melalui penciptaan model-model atau typology keseluruhan sistem administrasi negara. Model itu dipergunakan sebagai alat dalam studi perbandingan termaksud. Model memberikan petunjuk data pada yang diperlukan, selanjutnya mengklasifikasi dan sebagainya. Menurut Riggs, model diskonstruktif dari teori-teori yang telah diperkirakan mempunyai bangunan dalam kenyataan. Contohnya, model sistem Administrasi Negara yang sedang berkembang/maju dan yang kurang maju/berkembang atau model industri dan model agraria/menurut pendapat Riggs.
4. Kelompok rumusan teori yang modern (*The Modern Theory's Formulation*) tentang usaha untuk memformulasi teori-teori yang modern dalam arti yang tidak membuat model dalam keseluruhan sesuatu sistem Administrasi Negara.

Dalam hal ini model hanya dapat dibuat bagi kepentingan atau sebagai alat perbandingan dari suatu aspek tertentu sistem administrasi negara; Contohnya, aspek birokrasi saja.



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, silakan Anda mengerjakan latihan berikut ini!

- 1) Mengapa Ilmu Administrasi Negara Perbandingan penting dalam kehidupan masyarakat? Jelaskan!
- 2) Apakah sebenarnya dalam proses pengembangannya ilmu Administrasi Negara Perbandingan mengalami kelambatan-kelambatan? Jelaskan!
- 3) Kepentingan apa saja yang melatarbelakangi Pertumbuhan Ilmu Administrasi Negara Perbandingan? Jelaskan!
- 4) Menurut Anda jasa-jasa siapa saja yang perlu kita tempatkan tersendiri sehingga Ilmu Administrasi Negara Perbandingan dapat mengalami perkembangannya!
- 5) Adakah pengaruhnya konferensi Princeton terhadap pengembangan studi Administrasi Negara Perbandingan? Jelaskan pendapat Anda!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Untuk menjawab latihan, coba Anda pelajari kembali uraian Kegiatan Belajar 1 dengan saksama. Apabila Anda mendapatkan kesulitan diskusikanlah dengan tutor!



## RANGKUMAN

---

Administrasi Negara Perbandingan adalah ilmu yang dikategorikan masih baru, disebabkan karena dalam proses pengembangannya mengalami tahap-tahap pengembangan tersendiri karena Administrasi Negara semula masih terjalin dalam satu ikatan dengan Studi Pemerintahan sehingga Administrasi Negara Perbandingan Pemerintahan.

Tahun 1947 dengan pernyataan Robert E. Dahl, dinyatakan sebagai tahun lahirnya Administrasi Negara Perbandingan, dari tahun itu merupakan titik mula usaha untuk membuka mata pikiran dan memantapkan keyakinan tentang perlunya studi Administrasi Negara Perbandingan.

Tahun 1952 usaha pengembangan studi tersebut berlanjut dengan diselenggarakannya konferensi Princeton sebagai suatu usaha untuk mendudukkan Administrasi Negara Perbandingan sebagai suatu disiplin ilmu.

Dengan karya tulis William J. Siffin tahun 1957, usaha pengembangan studi ini semakin meluas, terbukti dengan makin meningkatnya karya tulis tentang studi itu.

Untuk menunjukkan lebih mantapnya identitas ilmu tersebut selanjutnya dilakukan inventarisasi kepustakaan yang selanjutnya dilakukan klasifikasi sesuai dengan kebutuhannya. Usaha ini dipelopori oleh Fred W. Riggs dan Ferrel Heady.



## TES FORMATIF 2

---

Pilih salah satu jawaban yang paling tepat dari beberapa alternatif jawaban yang disediakan!

- 1) Administrasi Negara pada awalnya masih terjalin dalam Studi Pemerintahan, yang melakukan pendekatannya dengan cara ....
  - A. *structure approach*
  - B. *institutional building*
  - C. *structural institutional approach*
  - D. *human structure approach*
  
- 2) Pendekatan yang dilakukan Studi Pemerintahan memiliki ciri-ciri ....
  - A. formalitas, *states*, *rigid*
  - B. formalitas, *states*, legalitas
  - C. formalitas, terikat struktur
  - D. formalitas
  
- 3) Konferensi Princeton diselenggarakan pada ....
  - A. September 1951
  - B. Oktober 1952
  - C. September 1952
  - D. Desember 1950
  
- 4) Konferensi Princeton diprakarsai oleh ....
  - A. Perserikatan Bangsa-Bangsa
  - B. Public Administration Group
  - C. The Comparative Public Administration Group
  - D. Public Administration Clearing House

- 5) *Introduction to Comparative Public Administration* adalah karya tulis dari ....
  - A. Ferrel Heady
  - B. Nimrod Raphaeli
  - C. William J. Siffin
  - D. Fred W. Riggs
  
- 6) *Toward the Comparative Studi of Public Administration* adalah karya tulis ....
  - A. Ferrel Heady
  - B. Nimrod Raphaeli
  - C. William J. Siffin
  - D. Fred W. Riggs
  
- 7) Karya tulis Wallace Sayre dan Herbert Kaufman disusun berdasarkan asumsi bahwa adanya ....
  - A. pola hubungan antara individu
  - B. pola kehidupan yang dapat ditemukan melalui daftar pertanyaan
  - C. pengaturan hubungan dalam pola yang hierarki pada setiap masyarakat yang dapat diperoleh dengan mengemukakan serangkaian pertanyaan.
  - D. pola hubungan masyarakat yang untuk mengetahuinya perlu dipertanyakan pada individu anggota masyarakat
  
- 8) Karya sebagai momentum sejarah dalam memperkenalkan Administrasi Negara Perbandingan di kalangan akademik, ditulis oleh ....
  - A. Ferrel Heady
  - B. Nimrod Raphaeli
  - C. William J, Siffin
  - D. Fred W. Riggs
  
- 9) Apabila dikehendaki Administrasi Negara itu sebagai suatu disiplin maka studi itu harus bersifat membandingkan, pertanyaan ini dikemukakan oleh ....
  - A. Dwight Waldo
  - B. Ferrel Heady
  - C. William J Siffin
  - D. Robert E. Dahl
  
- 10) Ada kecenderungan “Perbandingan” ditafsirkan dilihat dari ....
  - A. Kronologisnya, urutannya, silang budayanya
  - B. Kronologisnya, *institusional*-nya, silang kebudayaannya

- C. Silang kebudayaan, *institutional*-nya
- D. Urutannya, silang kebudayaannya

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jumlah jawaban Anda yang benar. Kemudian, gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali  
80 - 89% = baik  
70 - 79% = cukup  
< 70% = kurang

Kalau Anda mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Tetapi kalau nilai Anda di bawah 80% Anda harus mengulangi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum Anda kuasai.

## KEGIATAN BELAJAR 3

## Tujuan dan Masalah Perbandingan Administrasi Negara

Dari latar belakang pertumbuhan Administrasi Negara Perbandingan, dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Studi perbandingan merupakan pendarang baru dalam masyarakat akademis terutama berkaitan dengan masalah pengajaran dan riset.
2. Selama ini studi perbandingan administrasi dipandang sebagai salah satu bagian dalam perbandingan pemerintahan sehingga sampai Perang Dunia berakhir abad ke-19 studi Perbandingan Administrasi Negara belum mempunyai identitas yang jelas.
3. Secara nyata Perbandingan Administrasi Negara yang dipandang sebagai salah satu bagian dari Perbandingan Pemerintahan itu pada awalnya memusatkan perhatiannya kepada aspek-aspek legalitas yang melekat pada Sistem Administrasi Negara-negara Eropa dan Sistem Administrasi Negara dari negara-negara jajahan mereka.

Sedangkan kebutuhan yang mendorong lahirnya studi Perbandingan Administrasi Negara ini adalah karena hal-hal berikut ini.

1. *Kebutuhan praktis*  
Supaya program-program bantuan teknis itu dapat mencapai hasilnya karena studi perbandingan akan dapat diketahui keadaan atau kondisi-kondisi setempat.
2. *Kebutuhan teoretis*  
Memberikan kedudukan ilmiah yang lebih tepat kepada Ilmu Administrasi Negara sebagai suatu disiplin. Dorongan ini dimaksudkan untuk memberikan bobot yang lebih besar terhadap disiplin Administrasi Negara, sebab sebagaimana dalam pembahasan terdahulu bahwa dalam kenyataan dunia sekarang mengenal macam dan banyak negara yang berarti telah berlaku berbagai sistem Administrasi Negara yang satu dengan yang lainnya berbeda (berlainan).
  - a. Oleh karena salah satu persyaratan ilmiah dari setiap bidang keilmuan adalah adanya prinsip-prinsip yang bersifat universal,

artinya ada prinsip-prinsip yang dapat diperlakukan pada di setiap waktu dan di semua tempat sama.

- b. Seharusnya Administrasi Negara lebih mendasarkan diri pada aspek disiplin karena apabila administrasi itu perhatiannya terpaku pada pengetahuan-pengetahuan mengenai teknik dan proses maka upaya untuk dapat menampilkan prinsip-prinsip yang bersifat universal itu akan menjadi sulit untuk melaksanakan.

Dalam hal kegunaan Administrasi Negara Perbandingan adalah berikut ini.

1. Mencari/menemukan hal-hal yang sama dan hal-hal yang berbeda dalam Sistem Administrasi Negara.
2. Diarahkan untuk menemukan cara berpikir konseptual mengenai studi Perbandingan Administrasi Negara.
3. Untuk mempelajari karakter-karakter yang berbeda/karakter yang bersifat khusus yang terdapat dalam satu sistem Administrasi/ sekelompok sistem administrasi.
4. Mendapatkan penjelasan mengapa satu sistem administrasi yang tertentu berjalan secara memuaskan, tetapi sebaliknya di negara-negara lain/tempat lain satu sistem mengalami kegagalan,
5. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor budaya, politik, dan sosial yang mempengaruhi kegagalan/keberhasilan, yaitu sistem administrasi atau satu sistem administrasi atau satu sistem birokrasi.
6. Untuk menentukan perubahan-perubahan yang seharusnya diperlukan untuk menentukan tindakan-tindakan apakah yang harus dilakukan untuk memperbaiki birokrasi; ada hubungannya dengan konsepsi perubahan pada Negara sedang berkembang dalam negara sedang berkembang, Pemerintah dipandang sebagai momok dalam kegiatan nasional (contohnya perlunya informasi administrasi: bantuan yang diberikan oleh administrasi perbandingan dalam kegiatan-kegiatan/tahapan-tahapan pembangunan yang tertentu akan ditunjukkan perubahan-perubahan apa yang harus dilakukan atau secara khusus akan menjelaskan *treatment* yang dimaksudkan untuk memperbaiki penampilan *performance* satu sistem birokrasi yang tertentu).
7. Menjelaskan perbedaan mengenai perilaku birokrasi dan birokrat dalam lingkungan budaya dan negara yang berbeda-beda.



Sekarang membicarakan masalah dan tujuan apa yang dihadapi oleh Ilmu Administrasi Negara perbandingan, masalahnya sebenarnya sejak mula kelahirannya sudah menghadapinya, dan tentunya membutuhkan jawaban segera. Apabila kita ikuti pendapat Nimrod Raphaeli dalam bukunya *Introduction to Comparative Public Administration*, ia mengemukakan bahwa setiap studi yang bersifat perbandingan (*comparative*) selalu menghadapi masalah tujuan dan metodologi, tidak terkecuali Studi Administrasi Negara Perbandingan ini.

Lain halnya dengan pendapat William J. Siffin dalam bukunya *Toward To Comparative Study of Public Administration*, menurut pendapatnya masalah-masalah yang dihadapi pada saat dimulainya studi Administrasi Perbandingan yang perlu mendapat perhatian adalah masalah metodologi dan masalah data.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa masalah yang dihadapi studi ini adalah masalah tujuan, metodologi, dan data.

Apabila kita ikuti sejarah pertumbuhannya maka sejak kelahiran studi Administrasi Negara Perbandingan menghadapi pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut.

1. Apa perlunya (gunanya, manfaatnya, maksudnya) diadakan studi Perbandingan Administrasi Negara atau dengan pertanyaan lain tujuan apa yang hendak dicapai dengan mengadakan studi Administrasi Negara Perbandingan.
2. Sasaran/objek apa yang hendak diperbandingkan, bagaimana metode, tekniknya (bagaimana metodologi).
3. Data apa yang diperlukan untuk melakukan perbandingan sehingga akan diperoleh hasil sebagaimana yang diharapkan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa masalah yang dihadapi studi Administrasi Negara Perbandingan sejak kelahirannya adalah berikut ini.

1. Tujuan (apa perlunya diadakan *Studi Administrasi Negara Perbandingan*).
  2. Metodologi (apa yang hendak diperbandingkan).
  3. Data (apa yang diperlukan/dikumpulkan).
- 
1. Masalah yang berkaitan dengan tujuan Studi Administrasi Negara Perbandingan ini dapat dikemukakan bahwa studi ini memiliki tujuan

yang bersifat pragmatis, hal ini dapat dilihat dari pendekatan yang bersifat idiografis dan yang berorientasi pada pembangunan. Tujuan utamanya adalah penyusunan teori (*Theory building* sehingga ditemukan teori yang bersifat universal yang dapat memperkuat kedudukan Studi Administrasi Negara Perbandingan sebagai suatu disiplin).

- 2) Yang diperbandingkan adalah Sistem Administrasi Negara; Mengapa justru sistem Administrasi Negara karena dipengaruhi oleh variabel yang tidak terbatas jumlahnya sehingga tidak mudah untuk menetapkan sarana perbandingannya, di samping juga dipengaruhi oleh faktor intern (manusia, tujuan dan tata hubungan) dan faktor ekstern (faktor ekologi, misalnya untuk bangsa Indonesia dipengaruhi oleh faktor fisik yaitu: letak geografis, keadaan dan kemampuan penduduk, keadaan dan kekayaan alam, sedangkan faktor kemasyarakatan/sosial: Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosial Budaya, Pertahanan Keamanan).
- 3) Data diperlukan untuk melakukan perbandingan. Data diperlukan dan dikumpulkan tergantung pada metode yang dipergunakan.

Di antara masalah-masalah yang dihadapi oleh Administrasi Perbandingan yang paling rumit adalah masalah metodologi karena metodologi akan menentukan data yang diperlukan untuk perbandingan; untuk mendudukkan studi Administrasi Negara Perbandingan sebagai disiplin ditentukan oleh ketepatan metodologi yang digunakan. Dengan metodologi dapat diungkapkan teori-teori dan prinsip-prinsip yang dirumuskan generalisasinya secara “valid” dan berlaku secara universal.

Dengan demikian, metodologi bermanfaat untuk mencapai tujuan-tujuan teoretis dan praktis, Dalam pengembangannya metodologi mempergunakan sarana konseptual yang ada walaupun belum dipergunakan secara umum atau uniform karena sarana konseptual yang ada itu masih belum memenuhi persyaratan metodologi ilmiah karenanya masih harus banyak diperbaiki.

Berkaitan dengan hal itu Nimrod Raphaeli mengemukakan persyaratan yang harus dipenuhi oleh metodologi ilmiah atau sering juga disebut metode analisis ilmiah atau *Scientific method of analysis* sebagai berikut.

1. Memusatkan perhatian kepada hubungan atau korelasi (berusaha menjelaskan hubungan).
2. Mempergunakan konsep-konsep yang abstrak (menyamarkan meliputi dan mencakup)

3. Mengembangkan definisi-definisi operasional (untuk memperjelas pengertian tentang koperasi). Selanjutnya perlu disampaikan bahwa hal-hal yang pokok dalam metode ilmiah adalah penggunaan teknik-teknik pokok; pernyataan yang tepat mengenai hubungan gejala-gejala atau fenomena-fenomena dalam kondisi tertentu (contoh studi ekologi Administrasi Negara Perbandingan diharapkan dapat mengatasi asumsi-asumsi yang bersifat intuitif dan *apriory* mengenai hubungan birokrasi dengan sistem sosial lainnya, dan juga diharapkan dapat mengemukakan perbedaan yang lebih tajam mengenai faktor-faktor yang berpengaruh di dalam administrasi yang senyatanya (faktor intern) dan faktor-faktor yang berpengaruh dalam lingkungan ekologi yang senyatanya (faktor ekstern).



## LATIHAN

---

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, silakan Anda mengerjakan latihan berikut ini!

- 1) Sebutkan hal-hal yang melatarbelakangi pertumbuhan Administrasi Negara Perbandingan!
- 2) Sebutkan kebutuhan-kebutuhan yang mendorong lahirnya studi Administrasi Negara Perbandingan!
- 3) Terangkan beberapa kegunaan-kegunaan studi Administrasi Negara Perbandingan!
- 4) Jelaskan apa yang menjadi tujuan studi Administrasi Negara Perbandingan!
- 5) Permasalahan apa yang dihadapi oleh studi Administrasi Negara Perbandingan jelaskan bagaimana kita harus mencari pemecahannya!

### *Petunjuk Jawaban Latihan*

Coba Anda pelajari kembali uraian materi Kegiatan Belajar 3 dengan saksama, apabila Anda mendapatkan kesulitan diskusikan dengan teman atau tutor.



## RANGKUMAN

---

Tujuan dan masalah Administrasi Negara dilatarbelakangi oleh kebutuhan-kebutuhan yang mendorong lahirnya studi Administrasi Negara Perbandingan, yaitu kebutuhan praktis di mana program-program bantuan teknis dari negara-negara yang sedang berkembang dapat mencapai hasilnya. Serta kebutuhan teoretis, yaitu mendudukkan studi Administrasi Negara Perbandingan sebagai disiplin ilmu. Dalam hal itu studi Administrasi Negara Perbandingan dalam mencapai tujuannya menghadapi masalah-masalah. Masalah tersebut mencakup berikut ini.

1. Tujuan (apa perlunya diadakan studi Administrasi Negara Perbandingan).
2. Metodologi (apa yang hendak diperbandingkan).
3. Data (apa yang diperlukan atau dikumpulkan).

Masalah yang paling membutuhkan pemikiran adalah masalah metodologi karena masalah ini merupakan masalah inti dari studi Administrasi Negara Perbandingan karena dengan metodologi akan ditentukan data apa yang diperlukan, tujuan apa yang dikehendaki, teori-teori yang bagaimana yang dipergunakan. Oleh karenanya, metodologi yang dipergunakan harus bersifat analisis ilmiah sebagaimana yang dikemukakan oleh Nimrod Raphaeli.



## TES FORMATIF 3

---

Pilih salah satu jawaban yang paling tepat dari beberapa alternatif jawaban yang disediakan!

- 1) Pada abad ke-19 studi Administrasi Perbandingan ....
  - A. belum mempunyai identitas yang jelas
  - B. sudah memiliki identitas
  - C. sudah memiliki identitas yang jelas dan kompleks
  - D. dalam pengembangan
- 2) Administrasi Negara Perbandingan semula dipandang sebagai bagian perbandingan pemerintahan yang menekankan kepada aspek-aspek ....
  - A. yudikatif
  - B. eksekutif
  - C. legalistik
  - D. normatif

- 3) Kebutuhan yang mendorong lahirnya studi Administrasi Negara Perbandingan, adalah kebutuhan ....
  - A. formatif dan ekologis
  - B. idiografis dan *monotheist*
  - C. rakyat dan pemerintah
  - D. praktis dan teoretis
  
- 4) Persyaratan ilmiah setiap bidang keilmuan adalah memenuhi ....
  - A. ketepatan waktu dan tempat
  - B. perlakuan terhadap waktu dan tempat
  - C. prinsip-prinsip yang universal
  - D. disiplin administrasi
  
- 5) Administrasi Negara Perbandingan membandingkan Sistem Administrasi Negara masyarakat, bangsa, negara, untuk mendapatkan ....
  - A. upaya menampilkan prinsip yang universal
  - B. cara berpikir yang konseptual
  - C. sifat-sifat yang berbeda yang sama yang bersifat khusus
  - D. Mendapatkan kejelasan
  
- 6) Menurut Nimrod Raphaeli setiap studi yang bersifat perbandingan selalu menghadapi masalah ....
  - A. tujuan dan metodologi
  - B. data dan tujuan
  - C. metodologi dan data
  - D. metodologi saja
  
- 7) Menurut William J. Siffin studi yang bersifat perbandingan selalu menghadapi masalah ....
  - A. tujuan dan metodologi
  - B. data dan tujuan
  - C. metodologi dan data
  - D. metodologi saja
  
- 8) Berkaitan dengan studi Administrasi Negara Perbandingan pendekatannya bersifat idiografis dan berorientasi pada pembangunan. Tujuan demikian dikatakan bersifat ....
  - A. universal
  - B. *character buildings*
  - C. pragmatis
  - D. individualistik

- 9) Data dapat dikumpulkan dan dipergunakan setelah tersusunnya ....
- A. tujuannya
  - B. datanya
  - C. metodologinya
  - D. teori-teorinya
- 10) Persyaratan metodologi ilmiah Nimrod Raphaeli, antara lain ....
- A. data yang dikumpulkan
  - B. tujuan yang diharapkan
  - C. memusatkan perhatian hubungan atau korelasi
  - D. hipotesis yang dikemukakan

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jumlah jawaban Anda yang benar. Kemudian, gunakan rumus di bawah ini untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi kegiatan belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Kalau Anda mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih Anda dapat meneruskan dengan modul berikutnya. **Bagus!** Tetapi kalau nilai Anda di bawah 80% Anda harus mengulangi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum Anda kuasai.

## Kunci Jawaban Tes Formatif

### *Tes Formatif 1*

- 1) C. Administrasi Negara.
- 2) D. Negara.
- 3) A. Proses penyelenggaraan.
- 4) B. Sistem administrasi negara dengan basis komparatif.
- 5) B. Kronologis.
- 6) D. Bukan salah satu jawaban di atas.
- 7) C. Kronologis.
- 8) B. Institusional.
- 9) A. Silang budaya.
- 10) B. Tujuan dan metodologi.

### *Tes Formatif 2*

- 1) C. Struktural, *Institusional Approach*.
- 2) B. Formalitas, *states*, legalitas.
- 3) C. September 1952.
- 4) D. *Public Administration Clearing House*.
- 5) B. Nimrod Raphaeli.
- 6) C. William J. Siffin.
- 7) C. Adanya pengaturan hubungan dalam pola yang hierarki pada setiap masyarakat yang dapat diperoleh dengan mengemukakan serangkaian pernyataan.
- 8) C. William J. Siffin.
- 9) D. Robert E. Dahl.
- 10) B. Kronologisnya, institusionalnya silang kebudayaannya.

### *Tes Formatif 3*

- 1) A. Belum mempunyai identitas yang jelas.
- 2) C. Legalistik.
- 3) D. Kebutuhan praktis dan teoretis.
- 4) C. Prinsip-prinsip yang universal.
- 5) D. mendapatkan kejelasan.
- 6) A. tujuan dan metodologi.
- 7) C. metodologi dan data.
- 8) C. Pragmatis.
- 9) C. Metodologinya.
- 10) C. Memusatkan perhatian hubungan atau korelasi.

## Glosarium

1. Perbandingan dalam ilmu perbandingan administrasi negara, terkandung pengertian menjajarkan serta menarik segi persamaan dan/atau perbedaan dari gejala-gejala atau fenomena atau sasaran dalam kehidupan bernegara
2. Ruang lingkup perbandingan administrasi negara adalah sistem administrasi negara dengan basis komparatif atau perbandingan.
3. Bantuan dalam bidang administrasi negara, dalam bentuk pengadaan latihan-latihan yang diselenggarakan oleh PBB dan negara-negara yang telah maju lainnya dengan mengirimkan tenaga-tenaga ahli mereka ke negara-negara yang dibantu.
4. Pendekatan struktural institusional adalah pendekatan dengan mempelajari lembaga-lembaga institusional yang ditetapkan secara formal berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang meliputi bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
5. *Cultural bound* adalah studi Administrasi Negara yang masih terikat dengan lingkungan kebudayaan negara tertentu.
6. Generalisasi adalah suatu proses penalaran yang bertolak belakang dari sejumlah fenomena atau gejala individual untuk menurunkan suatu referensi yang bersifat umum yang mencakup fenomena tadi
7. Proposisi adalah sebagai pernyataan yang dapat dibuktikan kebenarannya atau dapat ditolak karena kesalahan yang terkandung di dalamnya.
8. *Tujuan*: apa perlunya diadakan studi perbandingan administrasi negara
9. *Metodologi*: apa yang hendak diperbandingkan.
10. *Data*: apa yang diperlukan atau dikumpulkan.



## Daftar Pustaka

- Awad, Elias M. (1979). *System Analysis and Design*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Anderson, William & John M. Gaus. (1963). *Research in Public Administration, Public Administration Service*. Chicago.
- Dimack, M. E. Dimock, Gladys O. (1969). *Public Administration*, terjemahan Drs. Husni Thamrin Pane. Jakarta: Jasa Guna.
- Dahl, Robert A. (1976). *Modern Political Analysis*. Englewood Cliff, N.J.: Premiere Hall.
- Heidy, Ferrel. (1995). *Public Administration a Comparative Perspective*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Pamudji, S (1983). *Ekologi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta.
- Pfiffer, John, M. and Presthus, Robert, V. (1960). *Public Administration*, Fourth Ed. New York: The Roland Press Company.
- Pariata, Westra. (1974). *Perbandingan Administrasi (Suatu Pengantar)*, Balai Pembinaan Administrasi, UGM. Buletin nomor 6/74, Sekijo, Yogyakarta.
- Raphaeli, Nimrod. *Introduction to Comparative Public Administration*. Boston: Allyn and Bacon, Inc.
- Riggs, Fred W. (1962). *Trends in The Comparative Study of Public Administration International Review of Administration Science, Vol. 28, No. 1*.
- Siagian, Sondang. (1971). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: Gunung Agung.

- Siffin, William J. (1957). *Toward The Comparative study of Public Administration, Department of Government*. Bloomington, Indiana: Indian University.
- Soehardjono. (1983). *Pengantar Studi Perbandingan Administrasi Negara*. Akademi Pemerintahan Dalam Negeri. Malang-Jatim: Sangkakala.
- Thomson, James D. (ed). (1959). *Comparative Studies in Administration*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- Ukash Martadisastra. (1987). *Perbandingan Administrasi Negara*. Bandung: Fakultas Sospol-UNPAD.