

**PRAKTEK ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA  
DAN  
PERKEMBANGAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

oleh  
**Prof. Dr. Awaloedin Djamin**

Yang terhormat Bapak Menteri Pendidikan dan Kebudayaan,  
Yang terhormat Bapak Rektor dan para Anggota Senat Guru Besar  
Universitas Indonesia.

Yang terhormat para Dekan Fakultas dan Pejabat Universitas  
Indonesia,

Yang terhormat para Dosen Universitas Indonesia,

Hadirin yang saya hormati ,

Assalamu alaikum Warakhmatullahi Wabarakatuh.

Hampir semenjak lahirnya Ilmu Administrasi, telah timbul berbagai pandangan yang membedakan dan yang mempertentangkan antara ilmu dan praktek administrasi negara, antara "art" dan "science of administration", antara "public administrationists" dan "public administrations".

Saya merasa beruntung, karena dalam alam Indonesia merdeka saya

- a. mendapat kesempatan belajar *Ilmu Administrasi Negara* di luar negeri ketika bidang ilmu pengetahuan ini baru dikenal di Indonesia;
- b. mendapat kehormatan dan kesempatan yang sangat berharga bagi seorang sarjana administrasi negara dari Bapak Presiden Soeharto *untuk ikut aktif dalam usaha penyempurnaan dan pembangunan Administrasi Negara Republik Indonesia* semenjak tahun 1966 sampai tahun 1976, baik sebagai Ketua Team Pembantu Presiden untuk Penertiban Aparatur/Administrasi Pemerintahan Negara (Team PAAP), Ketua Proyek 13 dan Ketua Lembaga Administrasi Negara;
- c. mendapat kepercayaan dan kesempatan untuk jadi "*pemain*", yaitu kepercayaan memegang jabatan "*administrator*", sebagai Menteri yang memimpin suatu Departemen, sebagai Ketua suatu Lembaga Pemerintah Non-Departemen, sebagai Duta Besar dan sebagai Kepala Kepolisian Republik Indonesia dewasa ini.

Ketiga kesempatan tersebut memberi saya kesempatan yang berharga untuk mengenal administrasi negara, baik sebagai ilmu maupun dalam praktek di Indonesia.

1

Sampai pertengahan tahun 1950-an, Ilmu Administrasi hampir tidak dikenal di Indonesia. Pada saat itu Ilmu Administrasi di negara-negara Barat, khususnya di Amerika Serikat, telah mengalami berbagai perkembangan bila dibanding dengan waktu lahirnya bidang pengetahuan keahlian ini pada akhir abad ke-XIX dan awal abad ke-XX.

Ilmu Administrasi dapat dikatakan lahir dengan karangan Woodrow Wilson dalam *Political Science Quarterly* pada tahun 1887, yaitu karangan berjudul "*The Study of Administration*". Wilson kemudian disusul oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White yang menekankan pemisahan antara politik dan administrasi atau "*the politics/administration dichotomy*". Goodnow mengatakan bahwa politics "*has to do with policies or expressions of the state will*", sedangkan administration "*has to do with the execution of these policies*". White adalah orang yang pertama-

tama menulis text-book dengan judul *The Introduction to the Study of Public Administration* dalam tahun 1926.

Para sarjana Ilmu Administrasi pada masa-masa berikutnya, menyadari bahwa pemisahan antara politik dan administrasi ini, yang juga secara tajam memisahkan ruang lingkup ilmu politik dan ilmu administrasi negara, adalah tidak tepat, terutama dalam praktek.

Pada masa yang hampir bersamaan sampai akhir tahun 1930-an terbit buku-buku yang kemudian akan banyak pengaruhnya dalam perkembangan ilmu dan praktek administrasi, seperti karangan-karangan Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (1911); W.F. Willoughby, *Principles of Public Administration* (1927); Henry Fayol, *Industrial & General Management* (1930); dan Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick dengan *Papers on The Science of Administration* dengan POSDCORB-nya yang sangat terkenal pada waktu itu, bahkan sampai sekarang ini. F.W. Taylor kemudian diberi julukan "Bapak" dari *scientific management*, sedangkan bersama-sama Fayol menjadi "Bapak" dari *management process school*, yang sering pula dinamakan "traditional" atau "universalist" school. Taylor, Fayol, Willoughby, Urwick & Gulick serta banyak sarjana yang menyusul mereka, membahas administrasi dan manajemen dari segi *proses* atau *fungsi-fungsi* administrasi dan manajemen, dan melahirkan *prinsip-prinsip administrasi dan manajemen* yang dianggap bersifat universal. Seperti halnya dengan pemisahan antara politik dan administrasi aliran ini pun kemudian ditentang, terutama oleh Herbert A. Simon dalam karangannya *The Proverbs of Administration*.

Ia secara tegas menyatakan bahwa tidak mungkin ada prinsip-prinsip administrasi (*principles of administration*). Simon disokong oleh Robert A. Dahl yang mengemukakan bahwa tidak mungkin adanya prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal, disebabkan oleh perbedaan nilai-nilai yang terdapat dalam organisasi, perbedaan kepribadian anggota-anggota organisasi, dan lingkungan sosial yang berbeda antara bangsa-bangsa di dunia ini.

Walaupun demikian, penerapan dari manajemen ilmiah (*scientific management*) yang dipelopori oleh Taylor seperti di-

kemukakan tadi, sangat besar pengaruhnya dalam perkembangan administrasi di Amerika Serikat dan Eropah Barat, terutama pada saat permulaan industrialisasi negara-negara tersebut.

Pendekatan manajemen ilmiah sampai sekarang pun banyak sekali digunakan untuk memecahkan masalah-masalah administrasi seperti dalam "organization analysis", "standardization and work simplification", "cost accounting & performance budgeting", "time and motion studies", "job analysis", dan sebagainya.

Pada umumnya, tantangan terhadap manajemen ilmiah dengan prinsip-prinsipnya, datang dari sarjana ilmu-ilmu sosial yang menganggap aliran ini menyamakan manusia dengan mesin.

Pendapat-pendapat tersebut tercermin dalam karangan-karangan seperti *The Social Problems of an Industrial Civilization* dari Elton Mayo (1945); dan *Management and the Worker* dari F.J. Roethlisberger dan W.J. Dickson (1960), dan lain-lain.

Sarjana-sarjana ini lebih mengutamakan unsur-unsur manusiawi dalam administrasi, baik kebutuhan, tujuan ataupun kepuasan para pekerja sebagai manusia. Dalam kenyataannya, tidak ada organisasi yang sepenuhnya menganggap manusia itu mesin, ataupun organisasi yang semata-mata memperhatikan kebutuhan dan kepuasan manusia saja. Tokoh-tokoh administrasi dan manajemen yang mengadakan pendekatan dari segi unsur-unsur manusiawi atau dari pentingnya unsur manusia, seperti diuraikan di atas, dikenal sebagai *the Human Behavior School* atau *the Human Relations School*, karena menurut mereka administrasi dan manajemen menyangkut "getting things done with and through people".

Kemudian dikenal pula *the Empirical School*, seperti Ernest Dale, dengan analisa dari *kasus-kasus* yang nyata serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*) mereka. Kelompok ini berkeyakinan bahwa bila kita menganalisa pengalaman dari administrasi dan manager yang berhasil atau kesalahan yang telah diperbuat dalam praktek, maka kita akan dapat pelajaran yang berharga mengenai teknik-teknik administrasi dan manajemen yang efektif maupun perilaku manusia dalam kasus-kasus tersebut.

Chester I. Barnard mempelopori kelompok yang dapat dinamakan *the Social System School*, yang melihat manajemen sebagai suatu sistem sosial, yaitu suatu "system of cultural inter-relationship".

Kemudian ada lagi *the Decision Theory School; the Mathematical School*; dan lain sebagainya.

Pengelompokan pendekatan-pendekatan seperti tersebut di atas, dibuat oleh Harold D. Koontz dalam bukunya *Toward a Unified Theory of Management* (1964), sebagai hasil suatu simposium yang diadakan antara berbagai ahli-ahli administrasi dan manajemen dalam tahun 1962 di Amerika Serikat.

## II

Pada permulaan tahun 1950-an dirasakan betapa pentingnya administrasi dalam pembangunan dari negara-negara yang sedang berkembang, hal mana dapat terlihat dalam tulisan *Hugh L. Keenlyside*, Director General of U.N. Technical Assistance Administration, tahun 1952, yang menyatakan :

"... of all the characteristics of national underdevelopment, administrative inadequacy is the most prevalent, the most difficult to overcome and the least likely to be recognized, or if recognized to be admitted by governmental authorities concerned".

Juga sarjana ekonomi terkenal John K. Galbraith dalam *Economic Development in Perspective* (1964), mengatakan

"... It is idle to imagine that good development plans can be created or carried out without a good government to do it. Given no competent organs of public administration it is hard to develop any".

Demikian pentingnya administrasi negara itu, hingga dalam tahun 1961 para ahli Perserikatan Bangsa-Bangsa menyimpulkan dalam *A Handbook of Public Administration*, bahwa

"... administrative improvement is the sine qua non in the implementation of programs of national development".

Pada tahun 1970-an lahir *development administration*, yang pada pokoknya menegaskan bahwa tugas aparatur pemerintah tidak hanya melaksanakan tugas "rutin", tapi sekaligus merupakan pelaksana pembangunan, menjadi pendorong, pembimbing dan pengarah potensi rakyat ke arah pembangunan yang direncanakan. Dalam pembangunan akan selalu terdapat hubungan yang erat, yang saling mempengaruhi, antara perkembangan di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan dan administrasi.

Oleh karena itu kepekaan terhadap keadaan lingkungan (*environmental* atau *ecological sensitivity*) merupakan keharusan bagi administrasi negara.

Memang, pada mulanya Ilmu Administrasi Negara di Amerika Serikat dirasakan seperti hanya memberikan penekanan pada ketertiban, rasionalitas dan efisiensi pelaksanaan kegiatan unit-unit pemerintahan saja dan belum memberikan perhatian kepada pelaksanaan tugas pemerintahan yang bersifat pembangunan. Oleh karena itulah PBB pada permulaan tahun 1950-an, dalam rangka pemberian bantuan pada negara-negara yang sedang berkembang, menekankan pentingnya penyempurnaan administrasi negara dari negara-negara yang sedang berkembang yang merupakan penerima bantuan tersebut.

Karena pada hakekatnya pembangunan adalah merubah atau membaharui keadaan yang kurang baik menjadi lebih baik dan menuju pada keadaan yang dicita-citakan, maka administrasi negara dari negara-negara yang sedang membangun, khususnya para administratornya, seharusnya menjadi *agent of change*, *agent of development* atau *agent of modernization*.

Bagi negara-negara yang sedang berkembang yang ingin melancarkan perobahan, pembaharuan dan pembangunan dengan baik, maka segala hambatan di bidang politik, ekonomi, sosial dan administrasi perlu diatasi. Di bidang politik, rakyat harus benar-benar menghayati dan menerima sistim politik yang dianut dan yang akan dikembangkan untuk terciptanya aparatur pemerintahan yang stabil dan efektif. Di bidang ekonomi, masyarakat harus mencapai suatu situasi di mana ia menabung secara teratur, mengadakan penanaman sumber daya serta dana yang produktif

dan secara teratur mengadakan adaptasi cara-cara baru dan teknologi yang tepatguna. Di bidang sosial, rakyat harus pula dapat menemukan nilai-nilai, kepercayaan dan sikap tingkah laku yang serasi dengan tuntutan pembangunan. Di bidang administrasi, rakyat harus dapat menerima tuntutan aparaturnya pemerintahan yang berdasarkan kemampuan dan prestasi.

Akan tetapi, seperti diuraikan di atas, pembangunan keempat bidang ini sangat erat berhubungan satu sama lain. Perkembangan satu bidang akan mempengaruhi ketiga bidang yang lain, oleh karena itu pembangunannya harus benar-benar direncanakan sebaik mungkin. Seperti dinyatakan oleh Selo Soemardjan dalam *Social Change in Jogjakarta (1962)* :

“ Development or change, if not carefully planned, is fairly unpredictable and hard to anticipate”.

Untuk mendapatkan administrasi negara yang mampu melaksanakan pembaharuan dan pembangunan, sudah barang tentu administrasi negara itu sendiri perlu disempurnakan, diperbaiki, dan dibangun karena ia merupakan wahana utama.

Perbaikan, penyempurnaan dan pembangunan administrasi negara harus pula serasi dengan pembangunan yang diharapkan, apakah itu pembangunan ekonomi, politik, sosial budaya atau pertahanan keamanan. Dengan perkataan lain, pembangunan administrasi, pembangunan politik, pembangunan sosial budaya dan pembangunan hankam, merupakan satu keseluruhan, yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi.

Pada umumnya negara-negara yang sedang berkembang untuk pembangunan nasionalnya, memilih cara *pembangunan yang berencana*, dengan menentukan prioritas-prioritas dan sasaran-sasaran, baik jangka panjang, jangka sedang maupun jangka pendek.

Penyempurnaan dan membangun administrasi negara yang mampu “menyusun rencana pembangunan yang dapat dilaksanakan”, dan kemudian benar-benar “mampu melaksanakan rencana pembangunan yang telah disusun” secara efektif bukanlah merupakan hal yang mudah.

Apalagi bila seluruh bidang administrasi negara itu, seperti keadaan administrasi negara Indonesia pada awal tahun 1966, di mana rumusan tugas pokok lembaga-lembaganya sudah kabur, susunan dan nomenklatur unit organisasinya simpang-siur, keadaan kepegawaiannya, administrasi keuangannya, tata kerja, dan sebagainya parah semua, maka usaha-usaha penyempurnaan administrasi negara tersebut, benar-benar merupakan tantangan.

Walaupun perkembangan Ilmu Administrasi Negara telah berjalan dengan pesat, terutama sesudah Perang Dunia II, dari pendekatan yang *traditional, scientific management*-nya Taylor; *pendekatan proses* dengan prinsip-prinsip administrasi dari Gulick, sampai kepada pendekatan yang terlalu mendambakan unsur manusia (*the behavioral* atau *human relations*) yang ekstrim, dan akhirnya melahirkan pendekatan "*jalan tengah*", yang menggunakan kedua pendekatan, serta pendekatan yang melihat administrasi negara secara lebih *realistis* dalam lingkungan politik ekonomi, sosial budaya, yang berbeda-beda seperti yang dilakukan oleh Riggs dalam *Ecology of Public Administration*, John M. Pfiffner dan F. Sherwood dalam *Administrative Organization* (1960); William Newman dan Summers dalam *The Process of Management*, Edisi ke-3 (1971); Storm dan Oslund dalam *The Politics of Administrative Behavior*; Chris Argyris dalam *Personality and Organization* (1970); dan Clyde T. Hardwick dan Bernard F. Landuyt dalam *Administrative Strategy and Decision Making*, Edisi ke-2 (1966).

Sebagai kesimpulan dari perkembangan Ilmu Administrasi dengan berbagai macam pendekatan seperti diuraikan tadi, kiranya sampai hari ini pendekatan yang secara nyata dianggap dapat memecahkan masalah administrasi masih saja *management ilmiah* atau "*the management process school*", tentunya disesuaikan dengan landasan-landasan serta kenyataan politik, ekonomi, sosial budaya dari negara atau organisasi yang menggunakannya.

Dengan demikian dapat disimpulkan dalam pengembangan administrasi negara, bahwa para administrator harus :

1. menghayati landasan idial dan konstitusional negaranya;
2. memiliki pengetahuan dan kemampuan tentang prinsip-prin-



sip dan teknik administrasi dan manajemen, kenal dasar-dasar proses manajemen, seperti perencanaan, pengorganisasian, kepegawaian dan pengawasan;

3. memiliki pengetahuan tentang bidang substantif dari organisasinya secara pokok-pokok, apakah itu pertanian atau perdagangan atau perbankan dan sebagainya; serta
4. peka dan responsif terhadap lingkungannya (*internal* ataupun *external environment*), khususnya lingkungan sosialnya.

Dengan pegangan seperti di atas, para administrator akan dapat mencapai tujuan organisasinya secara efisien dan efektif, sekaligus memberi kepuasan pada anggota organisasi serta memperoleh kepercayaan dari masyarakat yang ia layani.

Dari perkembangan Ilmu Administrasi, dengan pendekatan dan penekanannya yang beraneka-ragam, kiranya dapat diterima, bahwa Ilmu Administrasi tidak dapat tidak harus memanfaatkan cabang-cabang ilmu pengetahuan lain, sehingga Ilmu Administrasi merupakan suatu ilmu yang bersifat antar bidang pengetahuan keahlian (*inter-disciplinary*).

Sifat antar bidang pengetahuan keahlian dari administrasi negara dan luasnya ruang lingkupnya ini, akan nyata dari rumusan-rumusan tentang administrasi-administrasi negara sampai sekarang, seperti Nicholas Henry dalam bukunya *Public Administration and Public Policies* :

"... public administration is a broad ranging and amorphous combination of theory and practices designed to promote a superior understanding of government and its relationship with the society it governs, as well as to encourage public policies more responsive to social needs and institute managerial practices on the part of public bureaucracies that are substantially attuned to effectiveness, efficiency and increasingly, the deeper human requisits of the citizenry".

### III

Seperti diuraikan tadi, perpustakaan tentang ilmu dan praktik administrasi di negara-negara Barat sejak lahirnya sudah cukup

banyak, akan tetapi tulisan mengenai administrasi negara Indonesia masih sangat terbatas sekali.

Mengenai praktek-praktek administrasi semenjak zaman Hindia Belanda, zaman pendudukan Jepang, masa revolusi fisik, zaman RIS, zaman demokrasi liberal, zaman demokrasi terpimpin sampai lahirnya Orde Baru, tidak begitu banyak tertulis.

Kiranya, tidak perlu diuraikan dengan panjang lebar bahwa pada permulaan tahun 1966, keadaan seluruh kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan kita adalah suram sekali, baik keadaan politik, ekonomi, sosial, begitu pula administrasi negara.

Keadaan administrasi negara yang diwarisi pada awal 1966 tersebut dapat dikatakan kacau sekali. Seluruh kekacauan tersebut tidak perlu diuraikan di sini secara lengkap, tetapi cukup dengan contoh-contoh yang menonjol saja.

Kita masih ingat "dimentirikan"-nya seluruh pimpinan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, termasuk MPRS sebagai Lembaga Negara Tertinggi, dengan sebutan Waperdam, Menko dan Menteri-Menteri. Di bidang aparatur pemerintahan, peristilahan/sebutan unit organisasi beraneka-ragam, pembagian tugas antar Kementerian ataupun dalam satu Kementerian, keadaan administrasi pegawai negeri, administrasi keuangan negara, perusahaan negara, hubungan pemerintah pusat dan daerah, keadaan perwakilan di luar negeri, dan sebagainya dapat dikatakan merupakan keadaan *chaotic*, apalagi bila diingat bahwa jumlah Menteri kurang-lebih 100, belum terhitung Pembantu-pembantu Menteri.

Jumlah pegawai negeri tidak diketahui dengan pasti, mana yang pegawai sipil pusat, pegawai daerah, pegawai perusahaan negara dan lain-lain sudah simpang siur.

Kita memaklumi, bahwa persoalan administrasi kepegawaian negara (*public personnel administration*) adalah jauh lebih luas dan rumit daripada mengetahui jumlah pegawai saja, masalah rekrutmen, pendidikan dan latihan, penggambaran tugas (*job description*), penggolongan kedudukan (*position classification*), penempatan, penilaian, kenaikan pangkat, penggajian, kesejahteraan, dan sebagainya merupakan hal yang hampir tidak diperhatikan.

Demikian pula, misalnya, bidang administrasi keuangan negara (*public financial administration*), seperti penyusunan anggaran belanja, penerimaan keuangan negara, pengawasan dan pemeriksaan keuangan yang telah kabur sama sekali, sedangkan perundang-undangannya sudah perlu mendapatkan peninjauan.

Perusahaan-perusahaan negara telah merupakan masalah yang ruwet dan tidak dapat berperan untuk membantu kelancaran roda perekonomian, termasuk bank-bank milik pemerintah. Pengertian perusahaan negara sendiri agak kabur; jumlahnya yang pasti waktu itu tidak diketahui lagi, apalagi kekayaan yang dimilikinya.

Instansi-instansi vertikal pemerintah pusat di daerah waktu itu berjumlah kira-kira 150 yang tidak jelas tugas-tugasnya, sedangkan hubungan dengan kepala daerah tidak pula jelas.

Sejak tahun 1966 saya mendapat kehormatan dari Bapak Soeharto, Ketua Presidium Kabinet waktu itu, untuk meneliti dan menyempurnakan aparatur negara yang kemudian pada tahun 1967 dikukuhkan dengan Keputusan Presiden R.I. (No. 266 Tahun 1967) tentang terbentuknya Team Pembantu Presiden untuk Peneritaan Aparatur/Administrasi Pemerintahan Negara, disingkat Team PAAP. Team PAAP, merupakan alat utama untuk melancarkan penyempurnaan administrasi negara secara menyeluruh (*overall administrative reform*). Penyempurnaan-penyempurnaan kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian, penyusunan anggaran, keuangan negara, perusahaan negara, instansi vertikal pemerintah pusat di daerah, dan sebagainya harus dilakukan tanpa menimbulkan kegoncangan jalannya pemerintahan, bahkan tanpa pemberhentian pegawai negeri secara besar-besaran.

Dalam pengalaman banyak negara-negara, suatu usaha penyempurnaan administrasi negara secara menyeluruh tidak mungkin dapat dilaksanakan bila usaha tersebut tidak mendapat dukungan dari pimpinan pemerintahan tertinggi.

Penyempurnaan administrasi negara Indonesia, tidak saja mendapat dukungan dan perhatian penuh dari Bapak Presiden Soeharto, tapi beliauah yang pertama-tama memprakarsainya.

Sejak semula saya mendapat kehormatan memimpin Team PAAP dan memulai usaha penyempurnaan administrasi negara, saya menyadari bahwa dalam administrative reform tidak ada keajaiban, tapi harus dilaksanakan dengan penuh ketekunan dan secara terus-menerus, dan harus harus pula didukung oleh seluruh pejabat teras pemerintahan.

Sadar, bahwa pemerintah Orde Baru bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan akan memulai Pembangunan Nasional, maka tidak dapat tidak administrasi negara yang memadai untuk melaksanakan pembangunan tersebut harus segera dipersiapkan.

Dengan Instruksi Presidium Kabinet (No. 14/U/IN/3/1967), maka saya selaku Menteri Tenaga Kerja waktu itu, ditugaskan pula untuk sehari-hari memimpin 3 Lembaga Pemerintah Non-Departemen, yang agak diabaikan dalam periode sebelum 1966, yaitu Lembaga Administrasi Negara, Kantor Urusan Pegawai dan Biro Pusat Statistik. Sambil menyempurnakan ketiga lembaga tersebut, pimpinan-pimpinannya diikutsertakan pula dalam usaha penyempurnaan administrasi Negara yang menyeluruh, bersama wakil-wakil dari Departemen Dalam Negeri, Departemen Hankam, Departemen Tenaga Kerja, Lembaga Pertahanan Nasional, Bapenas dan lain-lain.

Di antara hasil penelitian dari Team PAAP tersebut, yang kemudian dituangkan dalam keputusan Ketua Presidium Kabinet, terdapat yang menyangkut kedudukan, tugas pokok, wewenang, susunan organisasi, dan tata kerja Departemen dalam Kabinet Ampera.

Team pertama-tama mempelajari secara mendalam UUD 1945, membuat bagan Lembaga Tertinggi Negara (MPR) dengan lembaga-lembaga Negara yang tercantum dalam UUD 1945, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Presiden dengan Kekuasaan Pemerintahan Negara, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung dengan Kekuasaan Kehakiman.

Berdasarkan bagan Lembaga-lembaga Negara tersebut, yang menurut Undang-Undang Dasar 1945, antara lain dikeluarkanlah:

1. Instruksi Presidium Kabinet Ampera (No. 01/U/IN/8/1966) ten-

- tang Pedoman Kerja Kabinet Ampera.
2. Keputusan Presidium Kabinet (No. 15/U/Kep/8/1966) tentang kedudukan, tugas pokok, fungsi, wewenang dan tata kerja Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal dan Inspektorat Jenderal pada Departemen-departemen dalam Kabinet Ampera.
  3. Keputusan Presidium Kabinet (No. 75/U/Kep/11/1966) tentang Struktur Organisasi dan Pembagian Tugas Departemen-departemen.

Di samping itu dalam bidang kepegawaian Team PAAP telah berhasil menyusun peraturan tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil untuk meningkatkan penerimaan pegawai negeri yang karena adanya penurunan nilai uang pada akhir tahun 1965, mengakibatkan penerimaan pegawai negeri sangat rendah.

Peraturan tersebut kemudian dikeluarkan sebagai Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1967 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil R.I. (PGPS), yang sekaligus memasukkan prinsip-prinsip dasar kepegawaian Negeri atas dasar sistem karir dengan sistem prestasi (*Career service with merit-system*).

Dalam penertiban perusahaan-perusahaan negara, Team mempersiapkan Instruksi Presiden No. 17 Tahun 1967 tentang Pengarahan dan Penyederhanaan Perusahaan Negara ke dalam bentuk Badan Usaha Negara, yaitu :

1. Perusahaan Jawatan (Perjan).
2. Perusahaan Umum (Perum).
3. Perusahaan Perseroan (Persero).

Untuk memberikan dasar perundang-undangan bagi perubahan bentuk Perusahaan Negara, yang semula diatur dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 1960 ke dalam salah satu dari tiga bentuk tersebut di atas, maka pada tahun 1969 dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) No. 1 Tahun 1969, yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 9 P.P. Tahun 1969.

Pada tahun 1968 Pemerintah membentuk beberapa proyek yang menyangkut bidang-bidang kegiatan yang dianggap penting dan bersifat lintas-sektor (*cross-sectoral*), di antaranya Proyek 13

untuk bidang Penyempurnaan Aparatur/Administrasi Pemerintahan dan Ekonomi Negara. Pembentukan tersebut diatur dengan Keputusan Presiden No. 199 Tahun 1968. Proyek 13 tersebut juga dipimpin oleh Menteri Tenaga Kerja, seperti halnya Team PAAP, sehingga kedua kegiatan tersebut dapat dijalankan secara sinkron.

Seperti diutarakan terdahulu, usaha-usaha dan langkah-langkah penyempurnaan administrasi negara dalam periode 1966 – 1968 adalah terutama untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni pada aparatur Negara pada umumnya, dan aparatur Pemerintahan pada khususnya dan sekaligus untuk memungkinkan dimulainya pelaksanaan Rencana Pembangunan Lima Tahun yang pertama (1968/1969 – 1973/1974) yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden No. 319 Tahun 1968, yang karena keadaan yang nyata dan mendesak, memprioritaskan pembangunan ekonomi.

Walaupun demikian, pembangunan bidang-bidang lain tidak diabaikan sama sekali, termasuk melanjutkan penyempurnaan administrasi/aparatur pemerintahan yang dicantumkan dalam Bab V Repelita I.

Dengan dimulainya pelaksanaan pembangunan yang berencana buat pertama kali dalam sejarah negeri kita, yaitu dengan dimulainya Repelita I, maka Kabinet Ampera yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 163 Tahun 1966 diganti dengan Kabinet Pembangunan I, dengan Keputusan Presiden No. 183 Tahun 1968. Dalam Kabinet Pembangunan I tersebut diadakan lembaga Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara (Menpan) untuk melanjutkan usaha-usaha penyempurnaan administrasi/aparatur negara yang telah dimulai semenjak tahun 1966 (Keputusan Presiden No. 64 Tahun 1971). Dalam pelaksanaan tugasnya Menpan waktu itu tetap dibantu oleh Team PAAP.

Dalam rangka penetapan sektor-sektor untuk pelaksanaan Repelita I, yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden No. 18 Tahun 1969, maka sektor penyempurnaan aparatur/administrasi pemerintahan telah ditetapkan sebagai sektor P yang diketuai

oleh Menpan, di mana LAN menjadi salah satu anggautanya.

Seluruh kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pola-pola penyempurnaan administrasi negara semenjak 1966 tersebut, dibukukan dengan judul : "*Landasan dan Pedoman Induk Penyempurnaan Administrasi Negara Republik Indonesia*" dan diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara pada bulan Juni 1972. Dari buku ini akan jelas kelihatan, bahwa administrasi Negara Republik Indonesia harus pertama-tama didasarkan pada landasan idial Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945 yang diterapkan secara murni dengan membuat bagan lembaga-lembaga Negara yang mencerminkan kedudukan MPR sebagai lembaga Negara tertinggi dengan Presiden dan lembaga-lembaga Negara tinggi lainnya, yaitu DPR, BPK, DPA, dan Mahkamah Agung sebagai "untergeordnet" kepada MPR.

Bila ditelaah Bab II dari buku ini, yang membahas "Strategi Dasar Penyempurnaan Administrasi Negara dalam rangka Pembangunan Nasional", maka kiranya jelas bahwa pendekatan yang diambil adalah pendekatan "realistis", dengan mengusahakan formalisasi fungsionalisasi dan kelembagaan (dalam arti sempit) serta memanfaatkan pendekatan proses, baik perencanaan dan tata cara kerja, keuangan, pengawasan, dan sebagainya, yang kesemuanya tentunya diarahkan pada sasaran-sasaran pembangunan yang telah ditetapkan seperti diuraikan terdahulu.

Pendekatan realistis yang kita terapkan pada administrasi Negara kita, tentunya tidak semata-mata terbatas pada formalisasi, fungsionalisasi dan kelembagaan serta proses-proses yang telah dan yang terus disempurnakan, tapi juga sekaligus memperhatikan unsur manusia seperti kepemimpinan administrasi (*administrative leadership*), inovasi, kreativitas, motivasi, dedikasi dari para administrator dan pegawai negeri pada umumnya, serta juga kepekaannya terhadap kehidupan masyarakat dan lingkungannya. Yang akhir ini diusahakan mengisinya dengan pendidikan pegawai-pegawai tinggi pemerintah pada Sekolah-sekolah Staf dan Pimpinan Administrasi (SESPA).

Dengan perkataan lain, formalisasi, fungsionalisasi dan kelembagaan serta merumuskan hubungan dan tata kerja yang lebih jelas

saja, belum menjamin berhasilnya administrasi Negara kita, karena dalam praktek administrasi negara, kemampuan daripada administrator di seluruh bidang dan tingkatan, masih sangat menentukan.

Di sinilah letak pentingnya Ilmu-Ilmu Sosial lainnya bagi administrasi negara, seperti Ilmu Ekonomi, Ilmu Politik, Sosiologi, Psikologi, Ilmu Sejarah, Ilmu Komunikasi Massa, Kriminologi dan sebagainya, karena Ilmu Administrasi Negara memerlukan bidang-bidang pengetahuan keahlian tersebut, sebab di dalam perkembangannya Ilmu Administrasi telah menjadi ilmu yang interdisiplinary.

Demikian pula dalam praktek, seorang administrator harus memahami sekurang-kurangnya pokok-pokok dari Ilmu-Ilmu Sosial, karena dalam administrasi yang nyata manusia secara pribadi atau dalam kelompok berinteraksi satu dengan lainnya maupun dengan lingkungannya.

#### IV

Kiranya dari uraian singkat ini, dapat diketahui bahwa Ilmu Administrasi masih terus berkembang, demikian pula praktek administrasi negara di Indonesia.

Penyempurnaan dan pembangunan administrasi negara yang diusahakan semenjak tahun 1966 sampai sekarang dan tercantum dalam setiap Repelita, tentu masih jauh dari yang dicita-citakan, seperti halnya dengan pembangunan di bidang-bidang lain, dan oleh karenanya perlu dilanjutkan secara terus-menerus.

Walaupun demikian, bila dinilai dari pelaksanaan Pembangunan Nasional seperti yang digariskan dalam G.B.H.N. dan Repelita-Repelita sampai sekarang ini, kiranya dapat dikatakan bahwa landasan dan strategi penyempurnaan administrasi negara Indonesia adalah tepat dan telah diuji oleh pengalaman selama 15 tahun dalam mendukung pelaksanaan Pembangunan Nasional!



Para hadirin yang saya hormati.

Khususnya warga Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Indonesia.

Ilmu dan praktek administrasi negara telah mendapat perhatian yang cukup luas di negara kita bila dibanding dengan tahun-tahun 1950-an dan 1960-an, yang terlihat dari banyaknya perguruan-perguruan tinggi yang mempunyai jurusan administrasi dewasa ini.

Pembangunan nasional yang akan dilanjutkan dan ditingkatkan dalam masa-masa mendatang, menuntut dari Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial untuk mengadakan peninjauan diri, sampai di mana keadaan dan kemampuan kita untuk ikut menyiapkan tenaga-tenaga sarjana yang mampu mengembangkan Ilmu Administrasi Negara Indonesia dan sekaligus pula tenaga-tenaga yang berpotensi menjadi administrator, menjadi "pemain-pemain" yang bermutu dari administrasi suatu negara yang sedang membangun.

Bapak Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang saya hormati.

Melalui Bapak Menteri, perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Pemerintah Republik Indonesia, kepada Bapak Presiden Soeharto, dan kepada Bapak Menteri sendiri atas kehormatan yang dilimpahkan kepada saya untuk memikul tugas dan kewajiban selaku Guru Besar.

Semoga Allah S.W.T. memberi saya kemampuan untuk menjalankan tugas dan kewajiban yang berat dan mulia ini.

Terima kasih saya yang setulus-tulusnya, saya sampaikan pula kepada Rektor Universitas Indonesia yang lama, Prof. Dr. Mahar Mardjono, dan Rektor Universitas Indonesia yang sekarang, Prof. Dr. Nugroho Notosusanto; Dekan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial yang lama, Prof. Dr. Tobias Soebekti, dan Dekan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial yang baru, Dr. Menasse Malo, serta Senat Guru Besar Universitas Indonesia yang telah menerima saya sebagai sesama rekan, Guru Besar Luar Biasa dari Universitas yang agung ini.

Tidaklah mungkin seseorang mencapai kehormatan mengemban tugas sebagai Guru Besar, tanpa bimbingan dan diilhami oleh guru-gurunya, semenjak dari Sekolah Dasar sampai kepada Guru-guru Besarnya di perguruan tinggi, yang sebahagian dewasa ini sudah tiada. Terlalu banyak nama-nama guru saya, bila semua akan saya sebutkan di sini seperti Prof. Djokosoetono, waktu saya mengikuti kuliah di Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian dan Universitas Indonesia ini, Prof. Donald C. Stone, waktu beliau menjabat Dekan dari School of Public and International Affairs pada University of Pittsburgh dan Prof. Garth N. Jones waktu saya belajar di School of Public Administration, University of Southern California, kepada semua guru-guru saya itu saya menyampaikan hormat dan terima kasih saya.

Kepada rekan saya waktu bersama-sama di Team PAAP, Proyek 13 dan di L.A.N. saya ingin menyampaikan terima kasih dan ucapan penghargaan, karena segala susah payah rekan-rekan tersebut tidaklah sia-sia.

Khususnya kepada Prof. H. Bintoro Tjokroamidjojo yang secara terus menerus tanpa bosan selalu memberikan bahan-bahan baru mengenai Ilmu Administrasi Negara, saya sampaikan terima kasih, karena tanpa bahan tersebut, saya sebagai "orang lapangan" akan ketinggalan jauh dalam pertumbuhan Ilmu Administrasi Negara yang pesat.

Juga kepada Prof. Dr. Harsja Bachtiar, Dekan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, saya ucapkan terima kasih atas dorongan dan bantuannya.

Terima kasih juga saya tujukan pada Bapak Menteri Pertahanan & Keamanan, Jenderal TNI M. Jusuf yang semenjak saya menjabat Kepala Kepolisian Republik Indonesia memerintahkan saya untuk membenahi seluruh batang tubuh Polri, yang mendorong dan memberi kesempatan berharga kepada saya untuk menerapkan *Landasan & Pedoman Induk Penyempurnaan Administrasi Negara* yang bersifat "makro", pada salah satu aparat pemerintahan negara, yaitu Kepolisian Republik Indonesia.

## BHAYANGKARA

Kepada kedua orang tua saya, yang dalam segala kesederhanaannya, saya mengetahui dan merasakan bahwa semenjak dari masa kanak-kanak saya sampai sekarang, selalu mengikuti saya dengan doa --nya.

Ketika keluarga kami yang besar dihadapkan pada kesulitan hidup waktu saya masih di S.M.A., dan saya memutuskan untuk meninggalkan bangku sekolah dan membantu orang tua saya, ayah saya menegaskan bahwa bagaimana pun keadaan kehidupan kita, saya harus terus bersekolah. Inilah dorongan yang kemudian sangat mempengaruhi jalan hidup saya. Karena itu terima kasih saya atas do'a dan dorongan bathin orang tua saya, tidak akan ada habis-habisnya.

Demikian pula pada Bapak mertua saya, almarhum Ir. H. Djuanda yang dengan dorongan dan contoh hidup yang diberikan langsung atau tidak langsung kepada saya, saya wajib menyatakan terima kasih saya. Kepada istriku, Poppy, yang bertepatan dalam tahun ini 25 tahun mendampingi perjalanan hidup saya dalam suka dan duka dengan sabar dan tanpa menuntut bahkan menyinggung-nyinggung kehidupannya, seperti yang ia nikmati sebelum kami berumah-tangga, telah memperbesar tekadku untuk mencapai sesuatu dalam kehidupan ini. Tiada kata-kata yang dapat mengungkapkan rasa terima kasihku kepadanya.

Kepada anak-anakku, Megia, Tania dan Nadia, saya hanya dapat ikut berdo'a dan berusaha menyumbangkan fikiran dan tenaga dalam Pembangunan dewasa ini, agar mereka dan generasinya tidak mengalami kesulitan-kesulitan hidup yang dialami generasi saya, agar mereka hidup dalam alam Indonesia Merdeka yang lebih sejahtera lahir dan bathin, material dan spiritual, daripada generasiku.

Saudara Dekan F.I.S., para Guru Besar, Lektor, Dosen, asisten, karyawan & para mahasiswa, dengan segala kerendahan hati saya mohon bantuan moral saudara-saudara serta kerjasama dengan saling pengertian untuk memungkinkan saya melaksanakan tugas saya, dengan harapan agar bersama-sama kita akan dapat lebih meningkatkan sumbangan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Indonesia, bagi masyarakat dan negara kita.

**NO. 02 SEPTEMBER 82**

Hadirin yang saya hormati,

Sebagai akhir kata, saya mohon do'a dan restu hadirin sekalian agar saya diberi kekuatan dan petunjuk oleh Allah S.W.T. untuk dapat mengemban tugas & tanggung-jawab saya dengan sebaik-baiknya.

Wassalamu alaikum Warakhmatullahi Wabarakatuh.

