

**PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG
ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN**

Asropi

**PENDEKATAN KUALITATIF
UNTUK PENELITIAN
BIDANG ADMINISTRASI NEGARA:
KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN
Oleh : Asropi¹**

Abstraksi

Pendekatan kualitatif dalam penelitian bidang administrasi negara semakin populer, terutama sejak tahun 1950 an ketika analisis kebijakan menjadi bagian dari disiplin keilmuan bidang tersebut. Penerimaan bidang administrasi negara terhadap pendekatan ini disebabkan karena keunggulan dari pendekatan ini yang mampu menampilkan realitas persoalan administrasi negara secara mendalam, keragaman pilihan instrument, dan keterkaitannya dengan nilai-nilai yang menjadi fokus perhatian administrasi negara kontemporer. Hanya semangat untuk menjadikan administrasi negara sebagai *scientific*, yang mengakibatkan pendekatan ini belum memiliki cukup ruang pada cabang administrasi negara: teori-teori organisasi dan manajemen.

Pendahuluan

Administrasi negara merupakan disiplin ilmu sosial yang relatif muda jika dibandingkan dengan berbagai disiplin ilmu sosial lainnya, seperti ilmu sejarah, ilmu ekonomi, ilmu politik, ilmu antropologi, dan ilmu sosiologi. Ilmu administrasi negara mulai berkembang sekitar akhir abad ke-19, sebagai bagian dari ilmu politik yang kemudian memisahkan diri sebagai disiplin ilmu tersendiri. Tulisan Woodrow Wilson pada tahun 1887 yang berjudul “*The Study of Administration*” dipandang oleh para ahli sebagai titik awal dari perkembangan ilmu administrasi negara (Heady, 2001, Starling, 2005)².

¹ Peneliti pada Pusat Kajian Manajemen Kebijakan Lembaga Administrasi Negara

² Tulian Wilson merupakan awal dari sistematisasi ilmu administrasi negara. Sementara praktek administrasi negara sebenarnya sudah lama diterapkan dalam setiap sistem pemerintahan. sehubungan dengan hal ini, Luton (1999) menolak anggapan bahwa administrasi negara baru dirumuskan sejak tahun 1887. Bagi Luton, administrasi negara memiliki umur yang sama dengan umur penyelenggaraan pemerintahan di Eropa dan Amerika.

PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN

Asropi

Pada masa awal perkembangannya, administrasi negara dipahami sebagai pelaksana kebijakan-kebijakan yang dirumuskan oleh para politisi (Henry, 2004). Oleh karena itu, perhatian pengembangan administrasi negara pada saat itu adalah pada lingkup birokrasi pemerintahan, dan ditujukan untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah agar dapat mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh para politisi. Tujuan pengembangan administrasi negara dengan demikian lebih untuk kepentingan praktis –peningkatan kinerja birokrasi- daripada untuk pengembangan *the body of knowledge* dari administrasi negara sendiri.

Pada masa-masa berikutnya dalam pengembangan administrasi negara, terjadi pergeseran paradigma dalam administrasi negara. Seiring pergeseran ini, pengembangan administrasi negara juga tidak lagi hanya ditujukan untuk kepentingan praktis, tetapi dikembangkan juga untuk pengembangan keilmuan bidang administrasi negara³. Dengan berkembangnya kedua tujuan tersebut, administrasi negara selanjutnya difahami sekaligus sebagai *practical art* dan juga sebagai *science*.

Untuk mewujudkan kedua tujuan dimaksud -baik untuk tujuan praktis maupun tujuan akademis- para praktisi dan ilmuan bidang administrasi negara mengembangkan dan melaksanakan berbagai penelitian pada bidang tersebut⁴. Pada masa awal pengembangan ilmu administrasi negara, pendekatan kuantitatif sangat mewarnai pilihan para praktisi dan ilmuan pada saat itu. Menurut mereka, administrasi Negara dapat dikembangkan secara bebas nilai dan *scientific*. Baru pada sekitar tahun 1950-an, ketika

³ Menurut Henry (2004), perkembangan dramatis keilmuan bidang administrasi negara adalah dalam kurun waktu 1927-1937, pada periode “*the principles of Public Administration*”.

⁴ Merujuk pada hasil penelitian Adams dan White terhadap desertasi bidang administrasi negara yang diterbitkan dalam *Dissertation Abstract International (DAI)* pada tahun 1992, tampak kecenderungan jumlah penelitian praktis lebih banyak dibandingkan penelitian untuk kepentingan pengembangan keilmuan. Hal yang demikian ini konsisten dengan pandangan Herbert Simon (1969) bahwa administrasi negara adalah “a science of the artificial”. Oleh karena itu, banyak fhak yang masih meyakini bahwa penelitian bidang administrasi negera ditujukan untuk mendapatkan cara meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah dari pada pengembangan ilmu administrasi Negara

PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN

Asropi

administrasi negara dinyatakan sebagai ilmu politik, pendekatan kualitatif digunakan sebagai alternatif dari pendekatan penelitian yang sudah ada⁵.

Pada masa sekarang ini, kedua pendekatan tersebut dapat dijumpai dalam berbagai penelitian dan jurnal dalam bidang administrasi negara. Hal ini tidak berarti hilangnya “perdebatan” diantara pendukung kedua pendekatan tersebut. Namun demikian, perkembangan terakhir menunjukkan fokus perdebatan telah bergeser, tidak lagi pada persoalan “pendekatan mana yang lebih baik”, tetapi lebih pada “kapan’ dan “bagaimana” menggunakan kedua pendekatan tersebut agar dapat menghasilkan penelitian yang baik (Wright, Manigault, dan Black, 2004).

Tulisan ini selanjutnya tidak dimaksudkan untuk menyetengahkan perdebatan diantara pendukung pendekatan tersebut atau untuk mendukung salah satu pendekatan dari pendekatan-pendekatan penelitian yang ada. Tulisan difokuskan hanya pada satu pendekatan yaitu pendekatan kualitatif, dengan menyetengahkan kekuatan dan kelemahannya untuk penelitian bidang administrasi negara.

Definisi dan Asumsi Pendekatan Kualitatif

Dalam literatur metodologi penelitian sosial, pendekatan kualitatif sering disebutkan dengan istilah yang beragam, seperti *constructivist*, *naturalistic*, *interpretive*, *postpositive*, dan *postmodern* (Brower; Abolafia; & Carr, 2000, Creswell, 1994). Pendekatan ini berkembang pada mulanya sebagai kritik terhadap pendekatan positivisme dalam ilmu sosial pada akhir abad 19 dan awal abad 20, serta sebagai reaksi dari behaviorisme abad ke-20.

Pendekatan kualitatif secara generik dimaknai sebagai pendekatan dalam penelitian yang menggunakan interpretasi sebagai cara memahami dunia (Denzin & Lincoln, 2005). Pendekatan ini berbeda dengan pendekatan positivisme secara paradigmatis. Menurut Brower; Abolafia; & Carr (2000) perbedaan tersebut dapat dilihat

⁵ Dalam kurun waktu tersebut, *case study* menjadi metoda penelitian yang sangat populer dalam bidang administrasi negara.

PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN

Asropi

dari lima aspek yang meliputi *ontology*, *epistemology*, *value base*, *rhetorical style* dan *methodology*. Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1. pendekatan kualitatif memandang realitas tergantung pada persepsi masing-masing partisipan, sehingga realitas bersifat ganda. Sedangkan kuantitatif menilai realitas bersifat obyektif dan merupakan abstraksi dari kehidupan nyata.

Tabel 1
Perbandingan Asumsi pada Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif

Asumsi	Kualitatif	Kuantitatif
<i>Ontology</i>	Realitas ganda, dipengaruhi lokasi, kehidupan sehari-hari dan pengalaman partisipan	Realitas obyektif dan tunggal, data adalah abstraksi dari kehidupan nyata
<i>Epistemology</i>	Peneliti berinteraksi dengan partisipan	Peneliti obyektif, independen dari yang diteliti
<i>Value base</i>	Tidak dapat dihindari pengaruh nilai terhadap peneliti dan partisipan	Bebas-nilai, data tidak bias
<i>Rhetorical style</i>	Bahasa personal	Bahasa impersonal

Sumber: Brower; Abolafia; & Carr (2000)

Dalam hubungannya dengan posisi peneliti, pendekatan kualitatif menempatkan peneliti tidak dipisahkan dari obyek yang diteliti. Interaksi langsung antara peneliti dengan yang diteliti justru dapat memberikan gambaran yang lebih lengkap bagi peneliti tentang hal yang sedang diteliti. Hal tersebut sangat berbeda dengan pendekatan kuantitatif yang menghendaki agar peneliti terpisah dari obyek penelitiannya untuk menjaga obyektivitas hasil penelitian.

Perbedaan berikutnya adalah, kualitatif menilai bahwa antara peneliti dan peneliti keduanya berorientasi pada nilai. Hal ini sangat kontras dengan kuantitatif yang memandang bahwa penelitian seharusnya bebas nilai. Selanjutnya, bahasa yang digunakan dalam laporan kualitatif menggunakan bahasa langsung (orang pertama) yang dapat mencerminkan “kedekatan” peneliti terhadap obyek yang diteliti. Sedangkan

PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN

Asropi

bahasa untuk laporan kuantitatif menggunakan bahasa yang lebih impersonal dan menggunakan “bahasa orang ketiga” untuk menunjukkan obyektivitas peneliti.

Dalam kaitan dengan metodologi, proses analitis untuk pendekatan kualitatif dilakukan secara induktif dengan mengumpulkan informasi secara mendalam terhadap suatu kasus tertentu. Sedangkan pendekatan kuantitatif memerlukan banyak kasus untuk kemudian digeneralisasikan melalui proses deduktif. Pendekatan kualitatif sangat detail akan berbagai hal yang terjadi secara alamiah, yang dikumpulkan untuk meyakinkan pembaca bahwa mereka telah mencapai penafsiran yang *reasonable* atas pengalaman partisipan. Sementara pendekatan kuantitatif terfokus pada data yang berupa angka. Selain perbedaan pada kedua aspek tersebut, *research design* yang disusun pada pendekatan kualitatif memuat konsep-konsep yang selalu terbuka untuk diperbaiki selama proses penelitian berjalan, sedangkan pendekatan kuantitatif, sebelum penggalan data dilaksanakan telah memiliki riset desain yang “baku” dengan variabel-variabel penelitian yang sudah operasional, (Brower; Abolafia; & Carr, 2000).

Pendekatan kualitatif pada bidang administrasi Negara: Keunggulan dan Kelemahan

Berbeda dengan sejarah kelahiran pendekatan kualitatif dalam ilmu sosial, penerapan pendekatan kualitatif dalam penelitian bidang administrasi negara bukan sebagai reaksi terhadap penggunaan pendekatan kuantitatif pada bidang tersebut. Oleh karena itu, pendekatan kualitatif sudah dikenal sejak masa-masa awal perkembangan administrasi negara, meskipun pada saat itu pengaruh positivisme sangat kuat dalam bidang tersebut.

Dalam perkembangan kemudian, terutama setelah *case study* menjadi populer dalam penelitian bidang administrasi negara di tahun 1950-an, pendekatan kualitatif semakin banyak digunakan baik untuk penelitian praktis maupun akademis. Sebagai ilustrasi, pada tahun 1992 jumlah penelitian administrasi negara yang menggunakan pendekatan kualitatif masih lebih sedikit dibandingkan pendekatan kuantitatif (Adams

PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN

Asropi

dan White, 1994). Namun kemudian jumlah penelitian kualitatif berkembang pesat. Zhiyong Lan dan Kathleen K. Anders (2000), dalam jarak waktu penelitian yang relatif dekat dengan penelitian Adams dan White, menemukan fakta bahwa penelitian bidang administrasi negara yang menggunakan pendekatan kualitatif relatif lebih banyak dibandingkan pendekatan kuantitatif⁶.

Diterimanya pendekatan kualitatif dalam bidang administrasi negara, tentu saja dipengaruhi oleh berbagai faktor. Selain “iklim akademik” dalam bidang administrasi negara yang kian cenderung tidak mempertentangkan pendekatan kuantitatif dan kualitatif, juga tentu saja karena faktor “karakter” dari pendekatan kualitatif itu sendiri. Karakter tersebut merupakan keunggulan pendekatan kualitatif, sehingga mudah diterapkan pada penelitian bidang administrasi negara; yang antara lain meliputi:

Pertama, Pendekatan kualitatif mampu menampilkan realitas secara menyeluruh dan mendalam. Sementara, kedalaman pemahaman (*in-depth understanding*) terhadap realitas, diperlukan administrasi negara terutama untuk mengevaluasi kinerja kebijakan atau implementasi suatu program. Pada suatu kebijakan yang memiliki cakupan nasional, pendekatan kuantitatif untuk menilai kinerja kebijakan seringkali memerlukan biaya yang sangat besar dan hasil evaluasi justru menjadi *misleading* jika digeneralisasikan. Kasus evaluasi kebijakan pendidikan dasar dan menengah yang digulirkan pemerintah Amerika Serikat tahun 1965, menunjukkan kekuatan pendekatan kualitatif dalam bidang administrasi negara (House, 2005). Pada mulanya evaluasi terhadap kebijakan tersebut menggunakan pendekatan kuantitatif, namun hasil dari evaluasi tersebut cukup mengecewakan. Anggaran

⁶ Adams dan White melaksanakan kajian atas desertasi yang diterbitkan Pada tahun 1992, dalam edisi *Dissertation Abstract International (DAI)*. Sedangkan Zhiyong Lan dan Kathleen K. Anders melaksanakan penelitian mereka pada tahun 1993 -1995 pada 8 jurnal terkemuka di bidang administrasi negara, meliputi: *Public Administration Review (PAR)*; *Administration & Society (A&S)*; *American Review of public Administration (ARPA)*; *Journal of Public Administration Theory and Research (J-PATR)*; *Public Productivity and Management Review (PPMR)*; *Public Budgeting and Finance (PBF)*; *Review of Public Personnel Administration (RPPA)*; dan *Journal of Policy Analysis and Management (JPAM)*. Hasil penelitian Lan & Anders menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan dalam bidang administrasi negara: kualitatif adalah (368) 58,7 % dan kuantitatif adalah (256) 40,8 %.

PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN

Asropi

untuk evaluasi mencapai US \$ 500 juta dan hasil evaluasi adalah data seberat 12 ton. Selain itu, data yang diperoleh dari berbagai lokasi penelitian juga menunjukkan variansi yang sangat tinggi, sehingga sulit untuk digeneralisasikan. Sebagai kelanjutannya, pendekatan untuk evaluasi kebijakan tersebut kemudian diganti dengan pendekatan kualitatif, disamping pendekatan meta-analysis, dan teori program (*program theory*).

Kedua, Pendekatan kualitatif memberikan perhatian terhadap nilai-nilai. Hal yang demikian ini sejalan dengan perhatian administrasi negara, terutama sejak tidak dikenal lagi dikotomi politik-administrasi, berkembangnya *Decision making theory*, dan *Counterculture Critic* dalam bidang administrasi negara. Dengan adanya perkembangan ketiga hal tersebut, fokus administrasi negara meluas dan mencakup moralitas birokrasi, selain pada efisiensi, ekonomi dan prinsip-prinsip administrasi (Henry, 2004).

Ketiga, Pendekatan kualitatif menyediakan metode penelitian yang beragam, yang antara lain meliputi: *case study*, *ethnography*, *participant observation*, *phenomenology*, *ethno methodology*, *grounded theory*, *life history*, dan *historical method* (Denzin & Lincoln, 2005). Keragaman metode ini diperlukan untuk memahami realitas sosial agar lebih mendalam. Dalam kaitan dengan bidang administrasi negara, berbagai metode dalam pendekatan kualitatif tersebut sangat sesuai untuk memahami berbagai persoalan administrasi negara yang seringkali sangat kompleks. Dalam administrasi negara kontemporer, tugas administrasi negara adalah melayani masyarakat dengan kebutuhannya yang sangat beragam dan selalu berkembang. Pemahaman terhadap kebutuhan masyarakat tersebut, tidak akan dapat tercapai hanya dengan mengandalkan satu pendekatan saja. Dalam kaitan ini, maka persoalan-persoalan administrasi negara memerlukan pendekatan yang *multimethod*.

Keempat, Pendekatan kualitatif memiliki teknik pengumpulan data yang sangat variatif.

Denzin & Lincoln (2005) menyebutkan sejumlah teknik pengumpulan data,

PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN

Asropi

meliputi: wawancara; pengamatan langsung; analisis terhadap artefak, dokumen, dan budaya; penggunaan bahan-bahan yang dapat divisualkan; dan penggunaan pengalaman pribadi. Berbagai teknik ini sangat membantu administrasi negara dalam mengumpulkan berbagai informasi tentang realitas yang sedang menjadi perhatian administrasi negara.

Selain keunggulan yang dimiliki oleh pendekatan kualitatif, pendekatan tersebut juga memiliki kelemahan yang menjadikannya belum dapat digunakan untuk pengembangan keilmuan bidang administrasi negara secara keseluruhan. Kelemahan tersebut bersifat paradigmatik, karena sebagian fokus bidang administrasi negara adalah teori organisasi yang dikembangkan mengikuti paradigma positivisme⁷. Menurut Henry (2004) upaya sebagian ilmuwan administrasi negara untuk menjadikan administrasi negara sebagai “*science*” masih sangat kuat, terutama setelah tahun 1970-an ketika administrasi negara berupaya menjadikan dirinya sebagai “*pure science*”. Bahkan pada tahun 1980-1981, tampak adanya ekspansi yang luar biasa dari metode kuantitatif dalam kurikulum pendidikan administrasi negara.

Bagi penganut positivisme dalam bidang administrasi negara, pendekatan kualitatif tentu saja tidak sesuai untuk kepentingan pengembangan teori organisasi. Hal ini karena hasil penelitian dengan pendekatan kualitatif tidak dapat digeneralisasikan, sementara kebutuhan pengembangan teori organisasi didasarkan pada kemampuan generalisasi dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

Penutup

Administrasi negara adalah bidang keilmuan yang boleh dikata “masih mencari bentuk”⁸. Menurut Nicholas Henry (2004) dalam bukunya yang berjudul “*Public*

⁷ Banyak ahli yang berpendapat bahwa induk administrasi negara adalah politik dan manajemen. Bagi administrasi negara, politik mengarahkan pengembangan teori kebijakan, sedangkan manajemen menghasilkan pengembangan teori organisasi.

⁸ Ferrel Heady (2001) menyebutkan bahwa cakupan (*scope*) administrasi negara masih belum jelas. Bahkan, menurutnya –mengutip tulisan Lennart Lundquist, terdapat kecenderungan studi tentang administrasi negara bergerak “*from order to chaos*”.

PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN

Asropi

Administration and Public Affairs”, proses perkembangan dan pembentukan ilmu administrasi negara tergambarkan dengan jelas dalam pergeseran paradigma bidang tersebut dari waktu ke waktu. Dalam pergeseran paradigma tersebut, fokus dan lokus ilmu administrasi negara juga selalu mengalami perubahan.

Mengiringi proses yang terjadi dalam bidang administrasi negara tersebut, pendekatan kualitatif dan kuantitatif digunakan untuk kepentingan praktis dan akademis dalam penelitian bidang keilmuan tersebut. Dalam hal ini, tampaknya sulit untuk menunjukkan pendekatan mana yang menjadi *mainstream* dalam penelitian bidang administrasi negara. Karena pada kenyataannya, masing-masing pendekatan berasosiasi dengan bidang-bidang utama yang menjadi fokus administrasi negara. Pendekatan kuantitatif sangat lekat dengan pengembangan teori organisasi, sedangkan pendekatan kualitatif lebih banyak digunakan dalam hubungannya dengan proses perumusan kebijakan publik.

Dalam perkembangan sekarang, penggunaan pendekatan kualitatif dalam bidang administrasi negara semakin menguat. Hal ini dapat difahami karena perhatian administrasi negara dewasa ini adalah pada aspek-aspek yang sarat nilai, seperti *good governance*, moralitas birokrasi, dan budaya, yang semuanya lebih berkaitan dengan kebijakan publik. Permasalahan yang dihadapi administrasi negara dalam aspek ini pada umumnya tidak terstruktur dan sangat kompleks, sehingga pendekatan kualitatif digunakan agar permasalahan tersebut dipahami secara mendalam dan utuh. Selain itu, dengan pendekatan yang “tidak bebas nilai” ini, cara kerja administrasi negara diharapkan akan lebih manusiawi dan tidak teknokratis, karena memperhatikan aspek nilai, moral dan kepentingan publik (*public interest*).

Di masa mendatang, bidang administrasi negara dihadapkan pada dunia yang semakin kompleks dan lingkungan yang sangat berbeda. Perhatian administrasi negara akan semakin terfokus pada masyarakat dan kemasyarakatan (Denhardt, 1999). Untuk itu, peran pendekatan kualitatif dalam bidang administrasi negara tampaknya akan semakin

**PENDEKATAN KUALITATIF UNTUK PENELITIAN BIDANG
ADMINISTRASI NEGARA: KEUNGGULAN DAN KELEMAHAN**

Asropi

besar, bukan hanya untuk menjawab persoalan etika dan integritas, tetapi juga kualitas penyelenggaraan administrasi negara secara keseluruhan.