

DUALITAS POLITIK-ADMINISTRASI WOODROW WILSON DAN REFORMASI BIROKRASI AMERIKA SERIKAT PADA TAHUN 1887-1920

Muhammad Yazid Al Busthomi^{1*}, Choliq Ilham Ramadhan², Adeodatus Yohanes Andriyanto³, Laurensius Brindisi Primatyas Bala Lewar⁴, Galed Imanuel Ullu⁵, Fitri Ramadani Akbar⁶,

¹Program Studi Pendidikan Sejarah, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

²Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

³Program Studi Pendidikan Sejarah, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

⁴Program Studi Pendidikan Sejarah, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

⁵Program Studi Pendidikan Sejarah, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

⁶Program Studi Pendidikan Matematika, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia

* Penulis korespondensi: myazidalbusthomi@student.uns.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini menganalisis pengaruh pemikiran Woodrow Wilson mengenai pembedaan politik dan administrasi terhadap reformasi birokrasi Amerika Serikat sepanjang 1887-1920. Persoalan utamanya ialah kecenderungan historiografi administrasi publik menghubungkan esai “The Study of Administration” secara langsung dengan terbentuknya birokrasi profesional, padahal reformasi merit telah dimulai sebelum 1887 dan praktik pemerintahan Wilson tetap sarat pertimbangan politik. Penelitian menggunakan metode sejarah berbasis studi pustaka melalui heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Sumber primer mencakup esai Wilson, undang-undang federal, laporan Civil Service Commission, serta dokumen kelembagaan; sumber sekunder terdiri atas kajian sejarah negara administratif dan artikel ilmiah mutakhir. Hasil penelitian menunjukkan tiga bentuk pengaruh. Pertama, Wilson menyediakan bahasa normatif yang menempatkan administrasi sebagai bidang profesional, efisien, dan relatif terlindung dari patronase. Kedua, gagasannya beresonansi dengan perluasan sistem merit dan pembentukan badan regulasi berkeahlian, tetapi perubahan tersebut lebih tepat dipahami sebagai hasil konvergensi legislasi, konflik kepentingan, industrialisasi, dan kebutuhan perang daripada penerapan doktrin tunggal. Ketiga, segregasi pegawai federal pada masa kepresidenan Wilson membuktikan bahwa pemisahan analitis antara politik dan administrasi tidak menghapus nilai serta relasi kuasa dalam keputusan kepegawaian. Artikel ini menyimpulkan bahwa warisan Wilson bersifat diskursif dan institusional secara tidak langsung: dualitas tersebut membantu melegitimasi profesionalisasi birokrasi, sekaligus menyamarkan dimensi politik dari administrasi. Temuan ini menggeser penilaian dari model pengaruh linear menuju model mediasi historis yang menautkan gagasan, koalisi reformasi, desain kelembagaan, dan praktik diskriminatif.

Kata kunci: Woodrow Wilson; dualitas politik-administrasi; reformasi birokrasi; Amerika Serikat

ABSTRACT

This article examines the influence of Woodrow Wilson's distinction between politics and administration on bureaucratic reform in the United States from 1887 to 1920. It challenges a persistent tendency in public administration historiography to connect “The Study of Administration” directly to the rise of a professional bureaucracy, even though merit reform predated the essay and Wilsonian governance remained politically contested. The study applies a historical method based on library research through heuristics, source criticism, interpretation, and historiography. Primary sources include Wilson's essay, federal statutes, Civil Service Commission reports, and institutional documents; secondary sources include studies of American state-building and recent scholarly articles. The findings identify three forms of influence. First, Wilson supplied a normative vocabulary that portrayed administration as a professional and efficient sphere relatively protected from patronage. Second, his argument resonated with the expansion of merit recruitment and expert regulatory bodies, yet these developments resulted from the convergence of legislation, party conflict, industrialization, and wartime demands rather than the implementation of a single doctrine. Third, racial segregation in the federal workforce during Wilson's presidency demonstrates that an analytical separation between politics and administration did not remove values and power from personnel decisions. The article concludes that Wilson's legacy was discursive and indirectly institutional: the dichotomy legitimized bureaucratic professionalization while obscuring the political content of administration. This interpretation replaces a linear influence model with one of historical mediation connecting ideas, reform coalitions, institutional design, and discriminatory practice.

Keywords: Woodrow Wilson; politics-administration dichotomy; bureaucratic reform; United States

A. PENDAHULUAN

Pada akhir abad kesembilan belas, pemerintahan federal Amerika Serikat menghadapi ketegangan antara perluasan tugas negara dan struktur aparatur yang masih dipengaruhi patronase partai. Pertumbuhan jaringan kereta api, korporasi nasional, urbanisasi, dan konflik distribusi membutuhkan kemampuan regulasi yang tidak dapat disediakan sepenuhnya oleh organisasi pemerintahan lama. Pembunuhan Presiden James A. Garfield oleh pencari jabatan pada 1881 memperkuat delegitimasi spoils system, sedangkan Pendleton Civil Service Reform Act 1883 membentuk Civil Service Commission dan membuka jalur rekrutmen berbasis ujian (Hoogenboom, 1968; Skowronek, 1982; Van Riper, 1958; U.S. Congress, 1883). Dengan demikian, ketika Woodrow Wilson menerbitkan “The Study of Administration” pada 1887, reformasi birokrasi bukan ruang kosong, melainkan arena yang telah dibentuk oleh legislasi, mobilisasi organisasi reformasi, dan persaingan antarelite (White, 1958; Balogh, 2009; Mashaw, 2012).

Esai Wilson kemudian memperoleh kedudukan kanonik karena merumuskan persoalan administrasi sebagai objek pengetahuan yang dapat dipelajari secara sistematis. Wilson membedakan tugas politik yang menetapkan tujuan pemerintahan dari administrasi yang menyelenggarakan tugas tersebut secara teratur. Rumusan itu sering diringkas sebagai dualitas politik-administrasi, walaupun istilah “dualitas” sendiri baru menjadi label mapan dalam literatur sesudah masa Wilson. Ia tidak menuntut pemisahan sosial yang mutlak, melainkan perlindungan pelaksanaan kebijakan dari manipulasi jabatan partisan dan pembentukan aparatur yang memiliki kompetensi (Wilson, 1887; Stillman, 1973; Svava, 1998; Overeem, 2005). Pembacaan ini penting karena versi buku teks kerap mengubah argumen historis Wilson menjadi formula biner yang lebih kaku daripada teks aslinya (Rosenbloom, 2008; Guo, 2019; Callahan & Mau, 2024).

Wilson menyatakan bahwa administrasi berada di luar lingkup pertarungan politik sehari-hari, tetapi ia juga menegaskan bahwa politik menetapkan tugas bagi administrasi. Relasi itu mengandung dua unsur sekaligus: subordinasi normatif aparatur kepada tujuan demokratis dan otonomi operasional dalam cara melaksanakannya (Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Montjoy & Watson, 1995). Karena itu, dualitas tersebut lebih berguna dibaca sebagai strategi antipatronase daripada gambaran empiris bahwa pejabat administratif tidak pernah membuat pilihan bernilai politik (Svava, 1998; Overeem, 2012; Bersch & Fukuyama, 2023). Perspektif ini membuka pertanyaan sejarah yang lebih tajam: melalui mekanisme apa sebuah gagasan normatif dapat memengaruhi reformasi ketika institusi merit telah muncul lebih dahulu dan ketika perubahan birokrasi ditentukan pula oleh Kongres, partai, pengadilan, serta kebutuhan ekonomi? (Skowronek, 1982; Carpenter, 2001; Mashaw, 2012).

Kajian klasik menempatkan 1877-1920 sebagai fase pembentukan kapasitas administratif nasional. Skowronek (1982) menunjukkan bahwa negara Amerika dibangun melalui benturan antara struktur patronase lama dan organisasi nasional baru, sedangkan Carpenter (2001) menekankan bagaimana reputasi dan jaringan profesional memungkinkan birokrasi tertentu memperoleh otonomi. Sejarah administrasi juga menegaskan bahwa perluasan kapasitas negara tidak dimulai bersama Wilson; kantor pos, pengelolaan tanah, pensiun, dan urusan masyarakat adat telah menghasilkan praktik administratif jauh sebelumnya (Balogh, 2009; Mashaw, 2012). Oleh sebab itu, peran Wilson harus ditempatkan di antara perubahan yang mendahului tulisannya dan pelembagaan yang tidak sepenuhnya ia kendalikan (Van Riper, 1958; Rohr, 1986; Pestritto, 2005).

Sebagian literatur administrasi publik menilai Wilson sebagai pendiri disiplin, sementara kajian revisionis mempertanyakan atribusi tersebut. Stillman (1973) membaca esai 1887 sebagai respons kontekstual terhadap kebutuhan reformasi Amerika, bukan adopsi sederhana model Eropa. Svava (1998) menyebut model dualitas kaku sebagai penyimpangan dari hubungan komplementer politik dan administrasi, sedangkan Rosenbloom (2008) memperlihatkan bahwa resep Wilsonian berkembang melalui interpretasi berikutnya. Studi kontemporer bahkan

mengusulkan model multilateral karena administrator berinteraksi dengan pejabat terpilih, pejabat politik, organisasi nonpemerintah, dan warga (Callahan & Mau, 2024). Perdebatan ini membuktikan bahwa “pengaruh” tidak dapat diukur hanya dari kemiripan bahasa antara esai dan institusi (Overeem, 2005; Guo, 2019; Sager et al., 2022).

Temuan empiris mutakhir memperkuat kebutuhan pembacaan nonlinier. Aneja dan Xu (2024) menunjukkan bahwa perluasan perlindungan merit pada kantor pos mengurangi kesalahan distribusi dan meningkatkan produktivitas, terutama ketika pemilu biasanya memicu pergantian pegawai. Hasil tersebut memberi bukti mengenai manfaat pembatasan intervensi partisan, tetapi tidak membuktikan bahwa perubahan itu disebabkan oleh pembacaan langsung terhadap Wilson. Studi Kuipers dan Sahn (2023) juga menemukan bahwa reformasi pelayanan sipil kota tidak selalu mengurangi representasi imigran; dampaknya berbeda menurut ukuran kota dan konfigurasi politik lokal. Reformasi merit, dengan demikian, merupakan teknologi kelembagaan yang hasilnya bergantung pada konteks, bukan penerapan otomatis prinsip netralitas (Sahn, 2023; Glock, 2023; Bersch & Fukuyama, 2023).

Masalah representasi menjadi koreksi penting terhadap narasi kemajuan yang hanya menekankan efisiensi. Standardisasi ujian dapat membuka akses bagi kelompok yang sebelumnya tersisih, tetapi juga dapat mereproduksi keuntungan kelompok berpendidikan dan membatasi diskresi patronase yang pernah menjadi pintu masuk politik bagi imigran (Kuipers & Sahn, 2023; Sahn, 2023). Di tingkat federal, kebijakan segregasi pada masa Presiden Wilson menurunkan posisi dan pendapatan pegawai kulit hitam. Analisis data personalia menunjukkan kenaikan kesenjangan upah rasial dan pemindahan pegawai kulit hitam ke jabatan berupah lebih rendah (Aneja & Xu, 2022; Yellin, 2013). Bukti ini menggugat asumsi bahwa profesionalisasi dan netralitas selalu identik dengan inklusi (Althaus & O’Faircheallaigh, 2022; Bertelli, 2021).

Periode 1887-1920 dipilih karena menghubungkan publikasi esai Wilson dengan akhir masa aktif pemerintahannya sebelum transisi presiden pada 1921. Batas awal juga bertepatan dengan Interstate Commerce Act, yang melahirkan komisi regulasi federal pertama yang bertahan lama. Dalam tiga dekade berikutnya, klasifikasi pegawai diperluas melalui undang-undang dan perintah eksekutif, sementara negara membentuk perangkat regulasi ekonomi, moneter, dan perdagangan (U.S. Congress, 1887; Okayama, 2016; Glock, 2023). Masa kepresidenan Wilson sejak 1913 menambahkan Federal Reserve System, Federal Trade Commission, serta organisasi perang yang memperbesar kebutuhan keahlian dan koordinasi (Federal Reserve Act, 1913; Federal Trade Commission Act, 1914; Skowronek, 1982).

Artikel ini tidak menyamakan semua pertumbuhan lembaga federal dengan keberhasilan dualitas. Komisi independen, misalnya, menggabungkan penyelidikan, penyusunan aturan, dan putusan administratif; bentuk ini justru memperlihatkan kaburnya batas antara pelaksanaan dan pembuatan kebijakan (Okayama, 2016; Glock, 2023). Federal Reserve pun lahir dari kompromi politik tentang kontrol publik dan kepentingan perbankan, bukan dari rancangan teknokratis yang steril (Federal Reserve Act, 1913; Carpenter, 2001). Pemisahan analitis dapat membantu mengamankan profesionalisme, tetapi desain kelembagaan selalu mendistribusikan kewenangan dan karena itu tetap politis (Rohr, 1986; Bertelli, 2021; Bersch & Fukuyama, 2023).

Kesenjangan penelitian terletak pada belum terintegrasinya tiga lapis analisis: teks Wilson sebagai intervensi intelektual, reformasi birokrasi sebagai proses kelembagaan, dan praktik eksklusif sebagai batas normatif profesionalisasi. Banyak tulisan membahas teori dualitas tanpa rekonstruksi rinci konteks Amerika 1887-1920, sedangkan sejarah negara administratif tidak selalu menempatkan perubahan konsep sebagai bagian dari legitimasi reformasi (Stillman, 1973; Skowronek, 1982; Sager et al., 2022). Kajian ekonomi politik terbaru menyediakan bukti kausal mengenai kinerja dan diskriminasi, tetapi memerlukan interpretasi historis agar tidak berubah menjadi cerita deterministik yang baru (Aneja & Xu, 2022, 2024; Kuipers & Sahn, 2023).

Atas dasar itu, penelitian ini mengajukan konsep pengaruh termediakan. Pengaruh tidak dipahami sebagai perintah intelektual yang langsung diwujudkan menjadi organisasi, melainkan sebagai kemampuan gagasan menyediakan kategori masalah, bahasa pembenaran, dan kriteria evaluasi yang dipakai aktor reformasi dalam kondisi tertentu. Suatu gagasan dapat berpengaruh ketika ia beresonansi dengan kepentingan koalisi, dilekatkan pada perangkat hukum, dan diterjemahkan menjadi prosedur, walaupun hasil akhirnya berbeda dari maksud penulis (Carpenter, 2001; Lodge & Wegrich, 2014; Sager et al., 2022). Kerangka ini membedakan pengaruh diskursif, pengaruh kelembagaan tidak langsung, dan batas empiris pengaruh (Bertelli, 2021; Callahan & Mau, 2024).

Penelitian bertujuan menjelaskan pengaruh pemikiran Wilson tentang politik dan administrasi terhadap reformasi birokrasi Amerika Serikat pada 1887-1920. Pertanyaan yang dijawab ialah: bagaimana gagasan itu membingkai masalah patronase; melalui jalur apa ia berhubungan dengan sistem merit dan organisasi regulasi; serta kontradiksi apa yang tampak antara ideal administrasi profesional dan praktik pemerintahan Wilson? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut diharapkan memberi kontribusi historiografis dengan mengganti tesis “Wilson menyebabkan reformasi” menjadi penjelasan yang menempatkan teks, struktur, aktor, dan akibat yang tidak dikehendaki dalam satu rangkaian analitis (Waldo, 1948; Rohr, 1986; Rosenbloom, 2008; Bersch & Fukuyama, 2023).

Secara tekstual, “The Study of Administration” memiliki struktur yang lebih kompleks daripada semboyan pemisahan. Wilson menelusuri mengapa ilmu administrasi terlambat berkembang, membahas kesulitan pemerintahan populer, menganjurkan perbandingan antarsistem, dan menempatkan opini publik sebagai pengawas administrasi. Ia menghendaki aparatur terlatih, tetapi tidak mengusulkan pemerintahan ahli yang bebas dari kedaulatan rakyat (Wilson, 1887; Stillman, 1973; Overeem, 2005). Ketegangan antara keahlian dan kontrol publik sudah berada di dalam teks, lalu menjadi tema sentral negara administratif modern (Rohr, 1986; Bertelli, 2021).

Goodnow memperjelas perbedaan itu pada 1900 dengan membagi fungsi negara menjadi ekspresi kehendak dan pelaksanaan kehendak. Karya Goodnow sering disatukan dengan Wilson sebagai fondasi ortodoksi awal, meskipun keduanya menulis dalam konteks dan dengan penekanan berbeda (Goodnow, 1900; Svava, 1998; Overeem, 2012). Penggabungan retrospektif tersebut menunjukkan bahwa kanon administrasi dibentuk bukan hanya oleh teks asli, tetapi juga oleh buku ajar, asosiasi profesi, dan perdebatan akademik kemudian (Rosenbloom, 2008; Sager et al., 2022). Karena itu, artikel ini membedakan pengaruh pada zamannya dari reputasi Wilson yang dibangun setelahnya.

Tinjauan historiografi juga menemukan dua kecenderungan yang perlu dipertemukan. Sejarah politik kelembagaan menekankan pembangunan kapasitas federal melalui konflik, hukum, dan reorganisasi, sedangkan literatur administrasi menelusuri perubahan doktrin tentang netralitas dan profesi (Skowronek, 1982; Carpenter, 2001; Mashaw, 2012). Kajian terbaru tentang kinerja merit dan segregasi menyediakan bukti individual yang lebih rinci daripada generasi sebelumnya (Aneja & Xu, 2022, 2024). Sintesis keduanya memungkinkan artikel menilai bukan hanya apa yang dikatakan Wilson, tetapi kapan, melalui perangkat apa, untuk kepentingan siapa, dan dengan akibat apa gagasan tersebut memperoleh daya institusional.

Kebaruan penelitian terletak pada penggunaan kontradiksi sebagai alat analisis pengaruh. Apabila perkembangan yang sesuai dengan Wilson merit dan keahlian saja yang dipilih, hubungan kausal tampak terlalu rapi. Dengan memasukkan komisi yang membuat kebijakan, mobilisasi perang, representasi imigran, dan segregasi rasial, artikel dapat menguji sejauh mana dualitas bekerja serta kapan ia gagal menjelaskan kenyataan (Okayama, 2016; Kuipers & Sahn, 2023; Glock, 2023). Pendekatan ini menempatkan ide sebagai bagian dari praktik kekuasaan, sejalan dengan tuntutan agar otonomi birokrasi dianalisis bersama kapasitas dan akuntabilitasnya (Bersch & Fukuyama, 2023; Callahan & Mau, 2024).

Posisi tersebut sekaligus membedakan artikel ini dari empat penjelasan tunggal. Penjelasan intelektual menempatkan perubahan sebagai penerapan doktrin (Wilson, 1887). Penjelasan gerakan reformasi menekankan mobilisasi antipatronase (Hoogenboom, 1968). Penjelasan institusional menyoroti pembentukan kapasitas nasional di dalam tatanan yang terfragmentasi (Skowronek, 1982). Penjelasan organisasi menekankan reputasi dan otonomi badan pemerintah (Carpenter, 2001). Artikel ini memperlakukan keempatnya sebagai lapisan yang berinteraksi dan menguji hasilnya melalui bukti kontemporer mengenai kinerja serta ketimpangan (Aneja & Xu, 2022, 2024). Dengan sintesis tersebut, istilah “pengaruh” memperoleh ukuran yang lebih ketat daripada sekadar kemiripan antara teori dan perkembangan birokrasi.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode sejarah berbasis studi pustaka. Literature review tidak diperlakukan sebagai peringkasan pendapat, melainkan sebagai prosedur untuk membangun argumentasi kausal-historis melalui empat tahap: heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Tahapan tersebut dipakai secara iteratif karena penemuan sumber baru dapat mengubah evaluasi terhadap bukti dan susunan penjelasan (Gottschalk, 1969; Kuntowijoyo, 2013; Howell & Prevenier, 2001). Unit analisis penelitian ialah hubungan antara gagasan politik-administrasi, instrumen reformasi kepegawaian, dan desain organisasi federal selama 1887-1920 (Skowronek, 1982).

Pada tahap heuristik, sumber primer dihimpun berdasarkan tiga kelompok. Pertama, teks konseptual, terutama “The Study of Administration” dan *Constitutional Government in the United States* karya Wilson serta *Politics and Administration* karya Goodnow (Wilson, 1887, 1908; Goodnow, 1900). Kedua, sumber hukum dan kelembagaan, yaitu Pendleton Act, Interstate Commerce Act, Federal Reserve Act, Federal Trade Commission Act, dan laporan Civil Service Commission (U.S. Congress, 1883, 1887; U.S. Civil Service Commission, 1888; Federal Reserve Act, 1913; Federal Trade Commission Act, 1914). Ketiga, kajian sekunder dipilih untuk merepresentasikan historiografi negara administratif, teori hubungan politik-administrasi, serta hasil empiris mutakhir tentang merit dan segregasi (Carpenter, 2001; Aneja & Xu, 2022, 2024).

Seleksi sumber mengikuti relevansi temporal dan analitis, otoritas penerbit, keterlacakan bibliografis, serta kemampuan sumber menjawab pertanyaan penelitian. Artikel 2020-2026 diprioritaskan untuk memperbarui perdebatan, tetapi karya klasik dan dokumen sezaman tetap dipertahankan karena objek kajian bersifat historis. Publikasi mutakhir tidak dapat menggantikan sumber primer, sedangkan sumber primer tidak dengan sendirinya menjelaskan pengaruh tanpa dialog dengan historiografi (Howell & Prevenier, 2001; Tosh, 2015; Bersch & Fukuyama, 2023). Prinsip ini mencegah presentisme sekaligus memungkinkan temuan terbaru menguji narasi lama (Kuipers & Sahn, 2023; Glock, 2023).

Kritik eksternal dilakukan dengan memeriksa kepengarangan, tanggal, konteks penerbitan, versi dokumen, dan hubungan antara teks asli dengan salinan digital. Kritik internal menilai posisi penulis, tujuan retorik, istilah yang digunakan, serta kesesuaian klaim dengan bukti lain. Esai Wilson, misalnya, dibaca sebagai intervensi normatif tahun 1887, bukan laporan netral tentang cara birokrasi telah bekerja; undang-undang dibaca sebagai desain formal, bukan bukti otomatis pelaksanaan (Stillman, 1973; Rosenbloom, 2008; Mashaw, 2012). Laporan komisi juga dikonfrontasikan dengan studi kinerja dan data personalia agar bahasa kemajuan kelembagaan tidak diterima tanpa pengujian (Aneja & Xu, 2022, 2024).

Interpretasi dilakukan melalui perbandingan kronologis dan analisis mekanisme. Bukti dikelompokkan ke dalam empat tema: kritik patronase, perluasan merit, pertumbuhan badan regulasi, dan kontradiksi rasial. Klaim pengaruh dinilai kuat apabila terdapat kesesuaian urutan waktu, jalur transmisi yang masuk akal, dan perubahan prosedural; klaim dinilai terbatas apabila hanya terdapat kemiripan bahasa atau jika perubahan telah berjalan sebelum

1887. Strategi ini membedakan korelasi intelektual dari hubungan sebab-akibat (Skowronek, 1982; Carpenter, 2001; Sager et al., 2022). Triangulasi dilakukan antara teks normatif, dokumen institusional, dan temuan kuantitatif terbaru (Aneja & Xu, 2024).

Tahap historiografi menyusun eksplanasi secara problem-oriented, bukan biografi linear Wilson. Narasi bergerak dari prasyarat reformasi menuju artikulasi gagasan, pelembagaan selektif, dan pengujian melalui praktik pemerintahan. Keabsahan argumentasi dijaga dengan mencantumkan sumber bagi setiap klaim substantif, memisahkan fakta dari inferensi, serta menyajikan bukti yang mendukung maupun melemahkan tesis. Batas penelitian ialah tidak dilakukannya penelusuran arsip personal seluruh anggota komisi dan pejabat departemen; karena itu, artikel menyimpulkan pengaruh pada tingkat wacana dan desain kelembagaan, bukan menyatakan bahwa setiap reformis membaca Wilson secara langsung (Tosh, 2015; Callahan & Mau, 2024).

Untuk menjaga konsistensi inferensi, dibuat matriks internal yang mencatat tanggal sumber, aktor, masalah yang didefinisikan, instrumen reformasi, dan akibat yang dilaporkan. Pernyataan Wilson dibandingkan dengan urutan legislasi untuk menghindari kekeliruan post hoc; data hasil reformasi dibandingkan dengan tujuan normatif untuk membedakan niat dan konsekuensi (Howell & Prevenier, 2001; Tosh, 2015). Pembacaan silang terhadap sejarah kelembagaan dan studi kuantitatif memungkinkan triangulasi metode, sedangkan karya mengenai teori dualitas dipakai untuk menilai perubahan makna konsep (Svara, 1998; Aneja & Xu, 2024).

Seluruh inferensi akhir juga diperiksa terhadap kemungkinan penjelasan alternatif berupa kepentingan partai, tekanan ekonomi, dan keadaan darurat perang (Skowronek, 1982).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Reformasi Sebelum Wilson: Patronase, Pendleton Act, dan Lahirnya Persoalan Administrasi

Rekonstruksi kronologis menunjukkan bahwa reformasi birokrasi mendahului esai 1887. Spoils system telah menghubungkan pergantian pemerintahan dengan distribusi jabatan, tetapi perluasan pekerjaan federal membuat mekanisme itu semakin mahal dan tidak stabil. Gerakan reformasi pelayanan sipil mengubah kritik moral terhadap korupsi menjadi tuntutan ujian kompetitif, klasifikasi jabatan, dan perlindungan dari pemecatan partisan (Hoogenboom, 1968; Van Riper, 1958). Pendleton Act 1883 memberi presiden kewenangan memperluas kelompok jabatan yang diklasifikasikan dan membentuk Civil Service Commission untuk mengawasi ujian (U.S. Congress, 1883; U.S. Civil Service Commission, 1888).

Fakta tersebut membatasi tesis pengaruh langsung Wilson. Secara temporal, esai 1887 tidak mungkin menyebabkan undang-undang 1883. Namun, reformasi awal masih sempit dan rentan; sebagian besar jabatan tetap berada di luar classified service, sedangkan perluasan perlindungan sangat bergantung pada keputusan presiden. Ruang inilah yang memungkinkan argumen Wilson berpengaruh sebagai legitimasi berkelanjutan. Ia mengubah reformasi dari sekadar respons terhadap skandal menjadi persoalan kapasitas: negara modern membutuhkan pengetahuan organisasi, pendidikan administrator, dan metode kerja yang dapat dibandingkan (Wilson, 1887; Stillman, 1973; Rosenbloom, 2008).

Kontribusi ini bersifat kategoris. Wilson membantu mendefinisikan administrasi sebagai bidang yang berbeda dari perebutan jabatan, sehingga kegagalan pemerintah dapat dinilai dengan kriteria kompetensi, efisiensi, dan tanggung jawab, bukan hanya loyalitas partai. Bahasa tersebut beresonansi dengan kebutuhan reformis yang telah bergerak melalui National Civil Service Reform League dan jaringan profesional (Hoogenboom, 1968; White, 1958). Dalam kerangka pengaruh termediasi, Wilson tidak menciptakan sistem merit; ia memperluas horizon pembenarannya dan memberi reformasi suatu teori mengenai mengapa pelaksanaan pemerintahan perlu dipelajari secara khusus (Overeem, 2005; Sager et al., 2022).

Wilson juga menempatkan administrasi komparatif sebagai sarana belajar dari negara lain tanpa menyalin tatanan politiknya. Ia percaya teknik pemerintahan dapat dipisahkan secara analitis dari bentuk konstitusional, lalu disesuaikan dengan kebiasaan Amerika (Wilson, 1887). Pandangan ini mengandung optimisme tentang transfer pengetahuan organisasi, tetapi tetap mengakui kebutuhan “Americanize” praktik administratif. Stillman (1973) karena itu menolak anggapan bahwa Wilson semata-mata mengimpor birokrasi Prusia. Esainya lebih tepat dilihat sebagai usaha mendamaikan efisiensi Eropa dengan kedaulatan populer Amerika (Pestritto, 2005; Rohr, 1986).

Di titik ini tampak fungsi politik dari dualitas. Dengan menyebut urusan administrasi sebagai urusan bisnis pemerintahan, Wilson mengurangi legitimasi campur tangan partai dalam penempatan pegawai. Akan tetapi, analogi bisnis juga berisiko menempatkan efisiensi di atas deliberasi dan kesetaraan. Waldo (1948) kemudian menunjukkan bahwa efisiensi bukan nilai netral karena selalu bergantung pada tujuan yang dipilih. Kritik ini tidak membatalkan kebutuhan profesionalisme, tetapi mengingatkan bahwa batas antara tujuan dan cara tidak pernah sepenuhnya stabil (Svara, 1998; Bertelli, 2021; Callahan & Mau, 2024).

Laporan awal Civil Service Commission memperlihatkan bahwa reformasi berlangsung melalui pekerjaan administratif yang tampak sederhana: menyusun aturan ujian, menetapkan daftar kelayakan, menerima keberatan, dan meyakinkan departemen untuk menyerahkan sebagian kewenangan pengangkatan (U.S. Civil Service Commission, 1888). Justru pada rutinitas inilah perubahan besar terjadi. Jabatan perlahan didefinisikan sebagai fungsi publik dengan persyaratan yang dapat diuji, bukan milik sementara pemenang pemilu. Proses tersebut mendukung klaim Wilson tentang perlunya pengetahuan administrasi, tetapi juga menunjukkan bahwa pelembagaan bergantung pada komisioner, petugas pemeriksa, aturan teknis, serta dukungan presidenaktor yang tidak dapat direduksi menjadi satu teks (Van Riper, 1958; Hoogenboom, 1968).

2. Dari Pembedaan Normatif Menuju Perluasan Sistem Merit

Pada 1887-1920, *classified service* berkembang melalui tambahan undang-undang dan perintah eksekutif. Perluasan itu menciptakan kesinambungan aparatur ketika partai berganti dan mengurangi kemampuan elite menggunakan pekerjaan federal sebagai hadiah. Dalam arti ini, proses reformasi bergerak searah dengan resep Wilson: politik menetapkan arah umum, sedangkan perekrutan dan operasi sehari-hari semakin diserahkan kepada aturan impersonal (Van Riper, 1958; Skowronek, 1982). Meski demikian, arah yang sama bukan bukti transmisi langsung. Insentif fiskal, tekanan organisasi reformasi, kebutuhan layanan pos, dan kalkulasi partai ikut menentukan keputusan klasifikasi (Hoogenboom, 1968; Aneja & Xu, 2024).

Bukti terbaru mengenai kantor pos menjelaskan mekanisme institusional yang selama ini hanya diasumsikan. Ketika perlindungan pelayanan sipil diperluas, pergantian pegawai pada tahun pemilu berkurang, kesalahan pengiriman menurun, dan produktivitas meningkat (Aneja & Xu, 2024). Hasil ini mendukung intuisi Wilson bahwa mengisolasi operasi administratif dari manipulasi partisan dapat memperbaiki kinerja. Pengaruh gagasan terlihat pada kesesuaian antara prinsip antipatronase dan fungsi aturan merit, sedangkan penyebab perubahan tetap merupakan kombinasi hukum, organisasi, dan kepentingan. Dengan kata lain, Wilson memberi grammar reformasi; Pendleton Act dan keputusan eksekutif menyediakan instrumennya.

Sistem merit juga mengubah dasar akuntabilitas. Dalam patronase, tanggung jawab pegawai mengalir melalui mesin partai dan pemberi jabatan. Dalam sistem profesional, akuntabilitas bergeser ke aturan, hierarki, standar kompetensi, dan catatan kinerja. Perubahan itu memperkuat kesinambungan layanan, tetapi menimbulkan pertanyaan siapa yang mengawasi ahli dan bagaimana warga mengoreksi keputusan teknis

(Rohr, 1986; Carpenter, 2001). Dualitas menjawab sebagian persoalan dengan menempatkan tujuan pada politik, namun kenyataan menunjukkan administrator ikut menerjemahkan tujuan yang kabur dan memilih sarana yang berdampak distributif (Montjoy & Watson, 1995; Bersch & Fukuyama, 2023).

Pengalaman kota menunjukkan bahwa efek merit tidak seragam. Kuipers dan Sahn (2023) tidak menemukan penurunan umum representasi imigran kulit putih setelah reformasi; di banyak kota kecil dan menengah, reformasi justru membuka kesempatan bagi kelompok yang sebelumnya dikunci keluar oleh patronase lokal. Temuan itu mengoreksi narasi bahwa ujian selalu menjadi alat kelas menengah pribumi untuk menyingkirkan imigran. Namun, ia juga menegaskan bahwa prosedur yang tampak netral bekerja melalui struktur sosial setempat. Reformasi administrasi harus dianalisis dari konsekuensi aktualnya, bukan dari klaim universal para pendukungnya (Sahn, 2023; Kuipers & Sahn, 2023).

Pembedaan politik-administrasi karenanya berhasil sebagai norma profesional, bukan deskripsi perilaku. Norma itu menyediakan standar bagi pegawai untuk menolak perintah partisan, bagi organisasi reformasi untuk mengecam pergantian massal, dan bagi presiden untuk membenarkan klasifikasi jabatan. Tetapi administrator tetap beroperasi di bawah anggaran Kongres, arahan eksekutif, hukum, dan tekanan kelompok. Relasi yang muncul adalah otonomi terikat: ruang profesional di dalam mandat politik, bukan kemerdekaan dari politik (Svara, 1998; Overeem, 2012; Callahan & Mau, 2024).

Peran presiden dalam memperluas klasifikasi menghasilkan paradoks tambahan. Kewenangan eksekutif dapat dipakai untuk melindungi pegawai dari partai, tetapi keputusan mengenai jabatan mana yang dilindungi tetap merupakan pilihan politik. Presiden yang mendukung reformasi dapat memperbesar cakupan merit, sedangkan penerusnya dapat menafsirkan aturan secara berbeda. Ketergantungan ini menjelaskan mengapa reformasi berlangsung bertahap dan tidak merata antarinstansi (Van Riper, 1958; Skowronek, 1982). Ia juga memperlihatkan bahwa depolitisasi operasional memerlukan tindakan politik pada tingkat konstitusional dan legislatif. Dualitas bukan penghilangan kekuasaan, melainkan pemindahan serta pengaturan cara kekuasaan digunakan (Rohr, 1986; Overeem, 2012).

3. **Badan Regulasi dan Pelembagaan Keahlian, 1887-1916**

Interstate Commerce Act 1887 menjadi titik penting karena membentuk Interstate Commerce Commission (ICC) untuk mengawasi tarif dan praktik perkeretaapian antarnegeri (U.S. Congress, 1887). Komisi ini tidak lahir dari esai Wilson; legislasi dan publikasi terjadi pada tahun yang sama, setelah perdebatan panjang mengenai kekuasaan perusahaan kereta api. Namun, keberadaan lembaga permanen dengan fungsi penyelidikan dan pengaturan membuat gagasan administrasi sebagai bidang keahlian tampak semakin masuk akal. Perkembangan institusional dan artikulasi intelektual saling menguatkan tanpa harus memiliki hubungan asal-usul tunggal (Skowronek, 1982; Okayama, 2016).

ICC juga menunjukkan keterbatasan dualitas. Untuk melaksanakan undang-undang, komisi perlu mengumpulkan data, menafsirkan istilah hukum, memutus sengketa, dan secara bertahap membentuk norma regulasi. Aktivitas tersebut bukan sekadar eksekusi mekanis, sebab keputusan tentang tarif yang wajar atau diskriminatif memengaruhi perusahaan, wilayah, pekerja, dan konsumen. Okayama (2016) menyebut karakter kuasi-yudisial ICC sebagai unsur penting negara administratif Amerika. Glock (2023) menambahkan bahwa komisi era Progresif pada awalnya memiliki kapasitas dan efektivitas yang beragam; citra tentang teknokrasi matang sering merupakan proyeksi dari perkembangan kemudian.

Masa kepresidenan Wilson memperluas bentuk pemerintahan berbasis komisi dan keahlian. Federal Reserve Act 1913 menciptakan sistem yang menggabungkan bank regional dan Federal Reserve Board,

sedangkan Federal Trade Commission Act 1914 membentuk komisi untuk menyelidiki dan menindak metode persaingan tidak adil (Federal Reserve Act, 1913; Federal Trade Commission Act, 1914). Kedua lembaga tersebut menuntut informasi khusus, kontinuitas personel, dan jarak tertentu dari siklus pemilu. Dalam lapisan institusional ini, prinsip Wilsonian beresonansi kuat: administrasi kompleks memerlukan organisasi yang tidak digerakkan oleh pembagian jabatan (Pestritto, 2005; Carpenter, 2001).

Namun, independensi bukan sinonim dengan apolitis. Struktur dewan, proses pengangkatan, masa jabatan, yurisdiksi, dan kewenangan penegakan seluruhnya merupakan hasil kompromi politik. Bahkan pilihan untuk mendelegasikan persoalan kepada ahli dapat menjadi strategi Kongres atau presiden untuk mengelola konflik dan ketidakpastian. Karena itu, pengaruh Wilson berada pada legitimasi pendelegasian dan profesionalisasi, bukan pada penghapusan politik dari regulasi (Rohr, 1986; Mashaw, 2012; Bertelli, 2021). Administrasi yang semakin mandiri justru menciptakan politik baru mengenai kontrol, prosedur, dan tanggung jawab.

Pemikiran Wilson sendiri berkembang. Dalam *Constitutional Government in the United States*, ia memberi perhatian lebih besar pada kepemimpinan presiden dan kebutuhan koordinasi nasional (Wilson, 1908). Pergeseran ini menandakan bahwa administrasi tidak dibayangkan hanya sebagai mesin tanpa arah, melainkan sebagai bagian dari pemerintahan yang membutuhkan energi eksekutif. Ketika menjadi presiden, Wilson menggunakan kepemimpinan politik untuk membangun perangkat administratif. Paradoksnya jelas: proyek memperluas administrasi profesional bergantung pada mobilisasi politik yang kuat (Pestritto, 2005; Skowronek, 1982).

Hubungan itu dapat diringkas sebagai pembagian kerja, bukan tembok. Pejabat terpilih merumuskan mandat dan mengesahkan sumber daya; administrator mengembangkan informasi, pilihan, dan prosedur; keluaran administratif kemudian mengubah agenda politik. Model sirkular ini lebih sesuai dengan bukti komisi regulasi daripada model dua ruang yang terpisah (Svara, 1998; Montjoy & Watson, 1995). Literatur kontemporer menyebut hubungan tersebut multilateral karena aktor bisnis, organisasi sipil, profesi, dan warga ikut membentuk pelaksanaan (Callahan & Mau, 2024). Maka, nilai historis dualitas terletak pada pembatasan patronase, bukan pemutusan interaksi.

Perbedaan antara pengaruh dan kesejajaran perlu dijaga. Tidak ditemukan bukti bahwa arsitek setiap lembaga mengadopsi esai Wilson sebagai cetak biru. Yang dapat dibuktikan ialah kesesuaian diskursif dan institusional: legitimasi keahlian tumbuh bersamaan dengan organisasi yang membutuhkan pengetahuan khusus. Model pengaruh termediasi menilai kesesuaian ini signifikan ketika konsep profesionalisme dipakai luas untuk menilai institusi, tetapi tetap mengakui jalur kausal lain seperti industrialisasi, krisis finansial, gerakan antimonopoli, dan kompetisi partai (Balogh, 2009; Mashaw, 2012; Glock, 2023).

Perbandingan ICC, Federal Reserve, dan FTC juga memperlihatkan bahwa “keahlian” tidak memiliki satu bentuk organisasi. ICC berkembang melalui fungsi penyelidikan dan adjudikasi; Federal Reserve menggabungkan koordinasi nasional dengan struktur regional; FTC memakai komisi kolegial dan mandat investigatif. Variasi ini menolak dugaan bahwa pemikiran Wilson menghasilkan satu rancangan baku. Pengaruhnya bekerja pada prinsip umum bahwa pelaksanaan kompleks memerlukan kesinambungan dan pengetahuan, sedangkan bentuk konkret ditentukan oleh masalah sektor, koalisi legislatif, dan pengalaman kelembagaan sebelumnya (Okayama, 2016; Federal Reserve Act, 1913; Federal Trade Commission Act, 1914).

4. Perang Dunia I, koordinasi eksekutif, dan batas efisiensi

Masuknya Amerika Serikat ke Perang Dunia I pada 1917 mempercepat ekspansi tugas federal. Mobilisasi tentara, produksi, transportasi, pangan, tenaga kerja, dan pembiayaan memerlukan koordinasi lintas departemen serta pembentukan badan sementara. Keadaan darurat memperlihatkan daya tarik ideal efisiensi: keputusan harus dibuat cepat, informasi distandardisasi, dan sumber daya dikerahkan dalam skala nasional (Skowronek, 1982; Kennedy, 1980). Pada saat yang sama, perang memperlebar diskresi eksekutif dan mengurangi ruang deliberasi, sehingga efisiensi tidak dapat dipisahkan dari persoalan kebebasan sipil dan distribusi kekuasaan (Waldo, 1948; Rohr, 1986).

Pengalaman perang memperkuat tuntutan koordinasi pusat yang kelak berkontribusi pada agenda penganggaran eksekutif, meskipun Budget and Accounting Act baru disahkan pada 1921 dan berada di luar batas utama penelitian. Hingga 1920, pelajaran yang terbentuk ialah bahwa aparatur profesional saja tidak cukup; negara juga membutuhkan mekanisme menghubungkan informasi, prioritas, dan anggaran. Ini memperluas masalah administrasi dari rekrutmen pegawai menjadi desain kapasitas negara (Lodge & Wegrich, 2014; Bersch & Fukuyama, 2023). Warisan Wilsonian bergeser dari “memisahkan kantor dari partai” menuju “mengorganisasi pelaksanaan nasional.”

Perubahan tersebut tidak meniadakan politik. Badan perang menentukan komoditas prioritas, hubungan dengan perusahaan, kondisi kerja, dan kelompok yang menanggung biaya mobilisasi. Keahlian teknis menyediakan cara menghitung dan mengoordinasikan, tetapi keputusan mengenai tujuan tetap diperdebatkan. Bahkan cara pelaksanaan dapat mengubah substansi kebijakan. Kritik Waldo (1948) relevan: administrasi selalu membawa nilai. Bertelli (2021) menambahkan bahwa lembaga administratif menjalankan pemerintahan demokratis justru melalui pilihan yang perlu dipertanggungjawabkan, bukan dengan berpura-pura tidak memiliki pilihan.

Dari sudut sejarah birokrasi, perang berfungsi sebagai uji tekanan. Aparatur yang lebih berkesinambungan dan badan berkeahlian memungkinkan negara merespons tuntutan baru, tetapi perluasan kekuasaan juga memperbesar risiko penyalahgunaan. Dualitas Wilsonian memberi dasar untuk menolak patronase dalam operasi, tetapi kurang memadai untuk menilai keputusan darurat, pengawasan, dan hak kelompok minoritas. Oleh sebab itu, profesionalisme perlu dipasangkan dengan legalitas, transparansi, representasi, dan kontrol demokratis (Rohr, 1986; Althaus & O’Faircheallaigh, 2022; Callahan & Mau, 2024).

Pada 1920, birokrasi federal lebih besar, lebih terspesialisasi, dan lebih permanen daripada pada 1887. Namun, transformasi itu bersifat berlapis: struktur lama tidak hilang, jabatan politik tetap penting, dan lembaga baru memiliki derajat otonomi berbeda. Skowronek (1982) menggambarkan sebagai pembangunan negara di dalam tatanan konstitusional dan kepartaian yang telah mapan. Karena itu, hasil reformasi bukan birokrasi Weberian murni, melainkan susunan hibrid antara merit, penunjukan politik, komisi, departemen, dan kontrol legislatif (Weber, 1978; Carpenter, 2001).

5. **Kontradiksi segregasi dan penilaian ulang warisan Wilson**

Ujian paling keras terhadap klaim netralitas muncul dari segregasi pegawai federal pada masa Wilson. Setelah 1913, sejumlah departemen memisahkan ruang kerja, fasilitas, dan jalur tugas berdasarkan ras; pegawai kulit hitam mengalami penurunan kesempatan promosi dan pemindahan ke posisi lebih rendah (Yellin, 2013). Kebijakan tersebut tidak dapat dijelaskan sebagai gangguan eksternal terhadap administrasi, sebab diskriminasi diwujudkan melalui instrumen administratif: penempatan, klasifikasi, foto dalam lamaran, pengawasan, dan keputusan departemental. Administrasi menjadi medium politik rasial.

Aneja dan Xu (2022) memberi ukuran empiris terhadap akibatnya. Dengan menghubungkan catatan pegawai federal dan sensus 1907-1921, mereka menemukan bahwa segregasi meningkatkan penalti upah pegawai kulit hitam sekitar tujuh poin persentase dan bahwa kesenjangan membesar dari waktu ke waktu. Efek itu terutama berjalan melalui realokasi pegawai yang telah bekerja ke posisi bergaji lebih rendah. Bukti ini mengubah penilaian dari sekadar kecaman moral menjadi analisis tentang bagaimana diskresi organisasi menghasilkan kerugian material yang persisten (Aneja & Xu, 2022).

Kontradiksi tersebut memperlihatkan tiga batas dualitas. Pertama, tujuan politik dapat disisipkan ke dalam prosedur yang tampak teknis. Kedua, perlindungan dari patronase tidak otomatis melindungi pegawai dari diskriminasi. Ketiga, keahlian dapat meningkatkan kapasitas negara untuk mencapai tujuan yang tidak adil. Maka, reformasi birokrasi tidak cukup dinilai dari efisiensi dan stabilitas; ia harus diuji melalui kesetaraan, representasi, dan akuntabilitas (Waldo, 1948; Yellin, 2013; Althaus & O’Faircheallaigh, 2022).

Temuan representasi municipal menambah nuansa. Merit dapat membuka akses bagi sebagian imigran di satu konteks, sementara administrasi federal pada era yang sama membatasi mobilitas pegawai kulit hitam (Kuipers & Sahn, 2023; Aneja & Xu, 2022). Tidak ada sifat inklusif atau eksklusif yang melekat secara otomatis pada ujian dan klasifikasi. Dampaknya tergantung pada desain aturan, distribusi pendidikan, diskresi atasan, struktur pekerjaan, dan rezim politik yang mengoperasikannya (Sahn, 2023; Bersch & Fukuyama, 2023). Generalisasi tentang “netralitas” harus selalu diuji terhadap kelompok dan lokasi tertentu.

Penilaian ini tidak berarti gagasan Wilson tidak berpengaruh. Justru daya tahannya tampak pada kemampuannya menjadi standar yang digunakan untuk mengkritik patronase dan menuntut kompetensi. Akan tetapi, pengaruh tersebut ambivalen: bahasa netralitas dapat membatasi campur tangan partisan sekaligus menutupi pilihan diskriminatif sebagai urusan internal manajemen. Dengan kata lain, dualitas menghasilkan manfaat ketika berfungsi sebagai pagar terhadap pembagian jabatan, tetapi berbahaya ketika berubah menjadi klaim bahwa keputusan administratif tidak perlu diperdebatkan secara demokratis (Svara, 1998; Overeem, 2012; Bertelli, 2021).

Dari keseluruhan bukti, pengaruh Wilson dapat dipetakan dalam tiga tingkat. Pada tingkat diskursif, ia membantu menjadikan administrasi, efisiensi, dan profesionalisme sebagai kategori sah dalam pembicaraan tentang pemerintahan. Pada tingkat kelembagaan, gagasannya beresonansi dengan perluasan merit dan badan ahli, tetapi dimediasi oleh hukum, koalisi, krisis, dan kebutuhan organisasi. Pada tingkat praktik, pengaruhnya dibatasi oleh patronase yang bertahan, pembuatan kebijakan oleh administrator, dan segregasi rasial. Tidak satu pun tingkat membenarkan klaim bahwa esai 1887 adalah sebab tunggal reformasi (Stillman, 1973; Skowronek, 1982; Rosenbloom, 2008).

Temuan utama penelitian ini karena itu adalah penggantian model difusi linear dengan model konvergensi historis. Reformasi terjadi ketika bahasa antipatronase bertemu dengan instrumen hukum Pendleton, kebutuhan kapasitas regulasi, kepemimpinan eksekutif, dan tekanan perang. Wilson penting sebagai artikulator dan legitimizer, bukan arsitek tunggal. Posisi ini menjembatani historiografi administrasi yang menekankan ide dengan sejarah politik Amerika yang menekankan institusi dan konflik (Carpenter, 2001; Mashaw, 2012; Sager et al., 2022).

Implikasi teoretisnya melampaui periode penelitian. Dualitas sebaiknya dipertahankan sebagai norma pembeda peranpejabat politik memberi mandat dan dapat dimintai pertanggungjawaban, sedangkan administrator menjaga kompetensi dan kontinuitas tanpa diperlakukan sebagai deskripsi bahwa kedua ranah tidak berinteraksi. Model komplementer dan multilateral lebih mampu menjelaskan kenyataan bahwa

administrator memberi nasihat, menafsirkan hukum, bernegosiasi, dan berhubungan dengan masyarakat (Svara, 1998; Callahan & Mau, 2024). Sejarah 1887-1920 menunjukkan bahwa tantangan utamanya bukan menghapus politik, melainkan mengatur hubungan politik dan keahlian secara bertanggung jawab.

Kontribusi praktis dari pembacaan ini ialah kriteria yang lebih lengkap untuk menilai reformasi. Perlindungan merit perlu diuji apakah benar mengurangi intervensi partisan dan meningkatkan kinerja; desain badan ahli perlu diuji apakah mampu menghasilkan informasi tanpa memutus akuntabilitas; dan prosedur kepegawaian perlu diuji dampaknya pada kelompok yang berbeda. Bukti kinerja kantor pos dan biaya segregasi memperlihatkan bahwa kapasitas serta keadilan dapat bergerak ke arah yang berlainan (Aneja & Xu, 2022, 2024). Warisan Wilson paling produktif apabila profesionalisme dipadukan dengan pengawasan demokratis, bukan ketika netralitas digunakan untuk menutup perdebatan tentang tujuan dan konsekuensi.

D. KESIMPULAN

Pemikiran Woodrow Wilson berpengaruh terhadap reformasi birokrasi Amerika Serikat 1887-1920 terutama dengan menyediakan bahasa normatif bagi profesionalisasi administrasi. Perbedaan antara penetapan tujuan politik dan pelaksanaan administratif membantu mendelegitimasi patronase, menegaskan pentingnya kompetensi, dan membenarkan ruang operasional bagi aparatur. Namun, reformasi merit telah dimulai melalui Pendleton Act sebelum esai 1887. Karena itu, Wilson bukan pencetus tunggal perubahan, melainkan artikulator yang gagasannya berkonvergensi dengan gerakan reformasi, legislasi, industrialisasi, krisis ekonomi, dan kebutuhan organisasi negara.

Pengaruh kelembagaan terlihat secara tidak langsung pada perluasan *classified service* serta tumbuhnya ICC, Federal Reserve, dan FTC. Lembaga-lembaga tersebut memerlukan kontinuitas, informasi, dan keahlian, tetapi sekaligus menjalankan fungsi yang membentuk kebijakan. Bukti ini menunjukkan bahwa dualitas bekerja lebih baik sebagai etika antipatronase dan pembeda peran daripada sebagai pemisahan empiris yang mutlak. Administrasi tetap berada dalam jaringan kewenangan presiden, Kongres, hukum, kelompok kepentingan, dan masyarakat.

Segregasi pegawai federal pada masa Wilson menyingkap batas terpenting warisannya. Prosedur administratif dapat mengimplementasikan politik diskriminatif sekalipun dibungkus bahasa ketertiban dan efisiensi. Profesionalisasi karenanya harus dinilai bukan hanya dari produktivitas, tetapi juga dari legalitas, kesetaraan, representasi, dan akuntabilitas. Temuan ini menegaskan bahwa netralitas tidak boleh berarti pembebasan administrasi dari pengawasan demokratis.

Secara historiografis, artikel ini menawarkan model pengaruh termediasi: gagasan memengaruhi reformasi ketika menyediakan kategori masalah dan pembenaran yang diterjemahkan oleh aktor melalui hukum serta organisasi. Penelitian lanjutan dapat menguji jalur transmisi yang lebih spesifik melalui korespondensi pejabat, arsip Civil Service Commission, dan catatan departemen untuk membedakan penggunaan langsung terhadap Wilson dari kesamaan wacana Progresif yang lebih luas.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Balogh, B. (2009). *A government out of sight: The mystery of national authority in nineteenth-century America*. Cambridge University Press.
- Bertelli, A. M. (2021). *Democracy administered: How public administration shapes representative government*. Cambridge University Press.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862–1928*. Princeton University Press.
- Federal Reserve Act, *Pub. L. No. 63-43*, 38 Stat. 251 (1913).

- Federal Trade Commission Act, *Pub. L. No. 63-203*, 38 Stat. 717 (1914).
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. Macmillan.
- Gottschalk, L. (1969). *Understanding history: A primer of historical method (2nd ed.)*. Alfred A. Knopf.
- Hoogenboom, A. (1968). *Outlawing the spoils: A history of the civil service reform movement, 1865–1883*. University of Illinois Press.
- Howell, M., & Prevenier, W. (2001). *From reliable sources: An introduction to historical methods*. Cornell University Press.
- Kennedy, D. M. (1980). *Over here: The First World War and American society*. Oxford University Press.
- Kuntowijoyo. (2013). *Pengantar ilmu sejarah*. Tiara Wacana.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (Eds.). (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities*. Oxford University Press.
- Mashaw, J. L. (2012). *Creating the administrative constitution: The lost one hundred years of American administrative law*. Yale University Press.
- Overeem, P. (2012). *The politics-administration dichotomy: Toward a constitutional perspective (2nd ed.)*. CRC Press.
- Pestritto, R. J. (2005). *Woodrow Wilson and the roots of modern liberalism*. Rowman & Littlefield.
- Rohr, J. A. (1986). *To run a constitution: The legitimacy of the administrative state*. University Press of Kansas.
- Skowronek, S. (1982). *Building a new American state: The expansion of national administrative capacities, 1877–1920*. Cambridge University Press.
- Tosh, J. (2015). *The pursuit of history: Aims, methods and new directions in the study of history (6th ed.)*. Routledge.
- U.S. Civil Service Commission. (1888). *Fifth annual report of the United States Civil Service Commission*. Government Printing Office.
- U.S. Congress. (1883). *Pendleton Civil Service Reform Act, ch. 27*, 22 Stat. 403.
- U.S. Congress. (1887). *Interstate Commerce Act, ch. 104*, 24 Stat. 379.
- Van Riper, P. P. (1958). *History of the United States civil service*. Row, Peterson.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. Ronald Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology (G. Roth & C. Wittich, Eds.)*. University of California Press.
- White, L. D. (1958). *The Republican era, 1869–1901: A study in administrative history*. Macmillan.
- Wilson, W. (1908). *Constitutional government in the United States*. Columbia University Press.
- Yellin, E. S. (2013). *Racism in the nation's service: Government workers and the color line in Woodrow Wilson's America*. University of North Carolina Press.

B. Jurnal Ilmiah

- Althaus, C., & O’Faircheallaigh, C. (2022). Bureaucratic representation, accountability, and democracy: A qualitative study of Indigenous bureaucrats in Australia and Canada. *Public Administration Review*, 82, 646–659. <https://doi.org/10.1111/puar.13492>
- Aneja, A., & Xu, G. (2022). The costs of employment segregation: Evidence from the federal government under Woodrow Wilson. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(2), 911–958. <https://doi.org/10.1093/qje/qjab040>
- Aneja, A., & Xu, G. (2024). Strengthening state capacity: Civil service reform and public sector performance during the Gilded Age. *American Economic Review*, 114(8), 2352–2387. <https://doi.org/10.1257/aer.20230019>
- Bersch, K., & Fukuyama, F. (2023). Defining bureaucratic autonomy. *Annual Review of Political Science*, 26, 213–232. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051921-102914>
- Brorström, S., & Norbäck, M. (2020). ‘Keeping politicians at arm’s length’: How managers in a collaborative organization deal with the administration–politics interface. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 657–672. <https://doi.org/10.1177/0020852318822090>
- Callahan, R., & Mau, T. A. (2024). Reconceptualizing the politics-administration dichotomy to better understand public leadership in the twenty-first century: A multilateral actors model. *The American Review of Public Administration*, 54(3), 229–241. <https://doi.org/10.1177/02750740231213407>
- Glock, J. (2023). The novice administrative state: The function of regulatory commissions in the Progressive Era. *Studies in American Political Development*, 37(1), 41–60. <https://doi.org/10.1017/S0898588X22000190>
- Guo, S. (2019). Political-administrative dichotomy: Its sources, logic and debates. *Open Journal of Social Sciences*, 7, 356–368. <https://doi.org/10.4236/jss.2019.73030>
- Kuipers, N., & Sahn, A. (2023). The representational consequences of municipal civil service reform. *American Political Science Review*, 117(1), 200–216. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000521>
- Montjoy, R. S., & Watson, D. J. (1995). A case for reinterpreted dichotomy of politics and administration as a professional standard in council-manager government. *Public Administration Review*, 55(3), 231–239. <https://doi.org/10.2307/3110241>
- Okayama, H. (2016). The Interstate Commerce Commission and the genesis of America’s judicialized administrative state. *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, 15(2), 129–148. <https://doi.org/10.1017/S153778141500081X>
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 311–329. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029490>
- Rosenbloom, D. H. (2008). The politics-administration dichotomy in U.S. historical context. *Public Administration Review*, 68(1), 57–60. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00836.x>
- Sager, F., Rosser, C., Hurni, P., & Mavrot, C. (2022). *The politics of the politics-administration dichotomy. In F. Sager, C. Rosser, P. Hurni, & C. Mavrot (Eds.), A transatlantic history of public administration:*

Analyzing the USA, Germany, and France. Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781839109447.00009>

Sahn, A. (2023). Reform reconsidered: The effects of form of government. *Journal of Historical Political Economy*, 3(3), 337–370. <https://doi.org/10.1561/115.00000055>

Stillman, R. J., II. (1973). Woodrow Wilson and the study of administration: A new look at an old essay. *American Political Science Review*, 67(2), 582–588. <https://doi.org/10.2307/1958787>

Svara, J. H. (1998). The politics-administration dichotomy model as aberration. *Public Administration Review*, 58(1), 51–58. <https://doi.org/10.2307/976889>

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>