

**MENJEMBATANI TEORI DAN PRAKTIK:
PERAN *GRAND THEORY*, *MIDDLE RANGE THEORY*, DAN *APPLIED THEORY*
DALAM PENGEMBANGAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

Engkus

Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung Indonesia

*Korespondensi: engkus@uinsgd.ac.id

ABSTRAK

Perkembangan ilmu Administrasi Publik menuntut kemampuan untuk menjembatani teori dan praktik dalam menghadapi kompleksitas kebijakan publik dan pelayanan publik. Namun, dalam praktik penelitian, masih sering ditemukan penggunaan teori yang tidak proporsional, baik terlalu abstrak sehingga sulit dioperasionalkan, maupun terlalu teknis tanpa pijakan konseptual yang kuat. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara konseptual peran dan keterkaitan *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* dalam pengembangan ilmu Administrasi Publik. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode kajian literatur sistematis, yang bersumber dari buku klasik dan kontemporer serta artikel jurnal internasional bereputasi di bidang kebijakan publik dan pelayanan publik. Analisis dilakukan dengan menelusuri posisi, fungsi, dan kontribusi masing-masing level teori dalam menjelaskan fenomena administrasi pemerintahan, implementasi kebijakan, dan manajemen pelayanan publik. Hasil kajian menunjukkan bahwa *grand theory* berperan sebagai kerangka makro dalam memahami sistem politik, relasi kekuasaan, dan struktur birokrasi; *middle range theory* berfungsi sebagai jembatan analitis yang menghubungkan abstraksi teoretis dengan realitas empiris kebijakan; sementara *applied theory* memberikan panduan operasional dalam analisis implementasi dan evaluasi kebijakan publik. Ketidakterpaduan antar level teori berpotensi melemahkan kualitas analisis dan relevansi kebijakan, sedangkan integrasi ketiganya menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif dan kontekstual. Kebaruan artikel ini terletak pada penyusunan kerangka integratif level teori yang secara eksplisit mengaitkan *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* dalam satu alur analisis Administrasi Publik. Temuan ini diharapkan dapat memperkuat fondasi teoretis penelitian Administrasi Publik sekaligus meningkatkan relevansinya bagi perumusan kebijakan dan praktik pelayanan publik di era desentralisasi.

Kata kunci: Administrasi Publik; *Grand Theory*; *Middle Range Theory*; *Applied Theory*; *Kebijakan Publik*.

ABSTRAK

The development of Public Administration requires the ability to bridge theory and practice to address the complexities of public policy and public services. However, in research practice, the disproportionate use of theories is still common, either too abstract and difficult to operationalize, or too technical without a strong conceptual foundation. This article aims to conceptually analyze the role and interrelationships of grand theory, middle-range theory, and applied theory in the development of Public Administration.

This research uses a qualitative approach with a systematic literature review method, sourced from classic and contemporary books and reputable international journal articles in the fields of public policy and public services. The analysis is conducted by exploring the position, function, and contribution of each level of theory in explaining the phenomena of government administration, policy implementation, and public service management. The results of the study indicate that grand theory serves as a macro framework for understanding political systems, power relations, and bureaucratic structures; middle-range theory serves as an analytical bridge connecting theoretical abstractions with the empirical reality of policy; while applied theory provides operational guidance in the analysis of public policy implementation and evaluation. A lack of integration between these levels of theory has the potential to weaken the quality of analysis and policy relevance, while the integration of the three levels produces a more comprehensive and contextual understanding. The novelty of this article lies in the development of an integrative theoretical framework that explicitly links grand theory, middle-range theory, and applied theory within a single line of Public Administration analysis. These findings are expected to strengthen the theoretical foundation of Public Administration research while increasing its relevance for policy formulation and public service practice in the era of decentralization.

Keywords: *Public Administration; Grand Theory; Middle-Range Theory; Applied Theory; Public Policy.*

A. PENDAHULUAN

Administrasi Publik sejak awal perkembangannya dipahami sebagai disiplin ilmu yang bersifat interdisipliner dan aplikatif. Karakter ini menempatkan Administrasi Publik tidak hanya sebagai bidang kajian akademik, tetapi juga sebagai panduan praktis bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Dalam konteks tersebut, hubungan antara teori dan praktik menjadi fondasi utama bagi pengembangan ilmu sekaligus perbaikan kinerja pemerintahan.

Secara konseptual, pengembangan ilmu Administrasi Publik tidak dapat dilepaskan dari penggunaan teori sebagai alat analisis. Teori berfungsi untuk memberikan kerangka pemahaman, menjelaskan hubungan kausal, serta membimbing peneliti dan praktisi dalam membaca kompleksitas persoalan publik. Neuman (2014) menegaskan bahwa pemahaman terhadap level teori dalam

penelitian sosial merupakan prasyarat penting untuk memastikan koherensi antara tujuan penelitian, kerangka analisis, dan metode yang digunakan. Tanpa kejelasan posisi teori, penelitian berpotensi kehilangan arah analitis dan kontribusi akademiknya.

Dalam tradisi ilmu sosial, Robert K. Merton (1968) memperkenalkan konsep *middle range theory* sebagai respons atas keterbatasan *grand theory* yang terlalu abstrak dan teori empiris yang terlalu sempit. *Middle range theory* diposisikan sebagai jembatan yang memungkinkan teori tetap memiliki kedalaman konseptual sekaligus relevansi empiris. Konsep ini menjadi sangat relevan dalam Administrasi Publik yang berada pada persimpangan antara tuntutan teoretis dan kebutuhan praktis pemerintahan.

Seiring dengan berkembangnya riset terapan dan meningkatnya tuntutan efektivitas kebijakan publik, penggunaan

applied theory semakin menguat, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan, evaluasi program, dan manajemen pelayanan publik. Creswell & Creswell (2024) menegaskan bahwa teori terapan berperan penting dalam mengoperasionalkan konsep teoretis ke dalam praktik penelitian dan pemecahan masalah publik. Namun demikian, *applied theory* yang tidak didukung oleh *grand theory* dan *middle range theory* berpotensi menghasilkan analisis yang bersifat pragmatis dan jangka pendek.

Permasalahan yang muncul dalam praktik penelitian Administrasi Publik adalah kecenderungan penggunaan teori secara parsial dan tidak proporsional. Sebagian penelitian menggunakan *grand theory* secara normatif tanpa operasionalisasi yang jelas, sementara penelitian lain terlalu menekankan aspek teknis melalui *applied theory* tanpa pijakan konseptual yang memadai. Kondisi ini tidak hanya melemahkan kualitas analisis, tetapi juga membatasi kemampuan penelitian dalam menjelaskan kompleksitas persoalan publik secara komprehensif.

Meskipun kajian mengenai *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* telah banyak dibahas dalam literatur metodologi penelitian, kajian yang secara sistematis mengaitkan ketiga level teori tersebut dalam konteks pengembangan ilmu Administrasi Publik masih relatif terbatas, khususnya dalam literatur nasional. Sebagian penelitian cenderung membahas masing-masing level teori secara terpisah, tanpa menjelaskan relasi dan integrasinya. Di sinilah letak *state of the art* artikel ini, yaitu menempatkan ketiga level teori sebagai satu kesatuan

analitis yang saling melengkapi dalam menjembatani teori dan praktik Administrasi Publik.

Berdasarkan kondisi tersebut, tujuan artikel ini adalah mengkaji secara konseptual peran dan keterkaitan *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* dalam pengembangan ilmu Administrasi Publik. Artikel ini berupaya menunjukkan bahwa integrasi ketiga level teori merupakan prasyarat penting bagi penguatan kualitas riset, pengembangan kebijakan publik, dan praktik administrasi pemerintahan yang adaptif serta akuntabel. Urgensi kajian ini terletak pada upayanya memberikan landasan teoretis yang lebih sistematis bagi peneliti dan praktisi dalam menentukan posisi teori, sehingga Administrasi Publik tidak hanya berkembang sebagai ilmu, tetapi juga relevan dalam menjawab tantangan praksis pemerintahan.

Kajian mengenai peran teori dalam Administrasi Publik terus berkembang seiring dengan meningkatnya kompleksitas kebijakan publik dan tuntutan peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam perspektif metodologi ilmu sosial, teori berfungsi sebagai kerangka konseptual yang tidak hanya menjelaskan realitas sosial, tetapi juga membimbing proses analisis kebijakan dan praktik administrasi pemerintahan. Neuman (2014) menegaskan bahwa pemahaman terhadap level teori merupakan prasyarat penting untuk memastikan koherensi antara tujuan penelitian, kerangka analisis, dan implikasi kebijakan yang dihasilkan.

Dalam konteks kebijakan publik, *grand theory* berperan sebagai fondasi konseptual dalam memahami relasi negara, masyarakat, dan kekuasaan. Teori sistem

politik (Easton, 1965) memandang kebijakan publik sebagai hasil dari input, proses, output dalam sistem politik yang dipengaruhi oleh tuntutan dan dukungan masyarakat. Teori kekuasaan (Foucault, 1977) menekankan bahwa kebijakan dan pelayanan publik tidak bersifat netral, melainkan sarat dengan relasi kekuasaan dan mekanisme kontrol. Sementara itu, teori birokrasi klasik (Weber, 2019) menjelaskan rasionalitas administratif dan legitimasi otoritas legal sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan. Meskipun penting secara konseptual, tingkat abstraksi *grand theory* sering kali menyulitkan analisis implementasi kebijakan dan praktik pelayanan publik secara operasional.

Sebagai respons atas keterbatasan tersebut, *middle range theory* berkembang untuk menjembatani kesenjangan antara abstraksi teoretis dan realitas empiris. Merton (1968) menegaskan bahwa *middle range theory* memungkinkan analisis yang lebih kontekstual tanpa kehilangan pijakan konseptual. Dalam studi kebijakan publik, teori implementasi kebijakan (Pressman & Wildavsky, 1973) dan *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980) banyak digunakan untuk menjelaskan kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik pelayanan publik di tingkat lapangan. Selain itu, teori *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008) menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan dan pelayanan publik sangat ditentukan oleh

kolaborasi antaraktor pemerintah dan non-pemerintah.

Seiring dengan meningkatnya tuntutan efektivitas, akuntabilitas, dan kinerja pelayanan publik, penggunaan *applied theory* semakin dominan dalam penelitian Administrasi Publik. Studi-studi internasional menekankan bahwa teori terapan berperan penting dalam evaluasi kebijakan, reformasi birokrasi, dan manajemen pelayanan publik (Pollitt & Bouckaert, 2017; Osborne, 2010). *Applied theory* memungkinkan analisis yang bersifat implementatif dan solutif, khususnya dalam konteks peningkatan kualitas layanan dan responsivitas birokrasi terhadap kebutuhan masyarakat.

Namun demikian, literatur juga menunjukkan adanya persoalan fragmentasi dalam penggunaan teori. Dominasi *applied theory* dalam penelitian kebijakan dan pelayanan publik sering kali tidak diimbangi dengan refleksi teoretis yang memadai, sehingga menghasilkan analisis yang teknokratis dan berorientasi jangka pendek. Sebaliknya, penelitian yang terlalu bertumpu pada *grand theory* kerap terjebak pada diskursus normatif yang kurang sensitif terhadap persoalan implementasi kebijakan dan kinerja pelayanan publik. Kritik ini menegaskan pentingnya integrasi antar level teori dalam kajian Administrasi Publik kontemporer.

Untuk memperjelas posisi dan relevansi masing-masing level teori dalam konteks kebijakan publik, pemetaan teori dapat disajikan sebagai berikut.

Tabel 1. Pemetaan *Grand Theory*, *Middle Range Theory*, dan *Applied Theory* dalam Analisis Kebijakan Publik

Level Teori	Tokoh & Tahun	Fokus Utama Teori	Relevansi dalam Kebijakan & Pelayanan Publik
<i>Grand Theory</i>	Weber (2019)	Rasionalitas birokrasi dan otoritas legal	Menjelaskan struktur formal birokrasi dan legitimasi kebijakan publik
	Easton (1965)	Sistem politik (<i>input–process-output–feedback</i>)	Memahami kebijakan publik sebagai hasil interaksi politik dan tuntutan masyarakat
	Foucault (1977)	Kekuasaan dan relasi sosial	Mengungkap dimensi kekuasaan dalam kebijakan dan pelayanan publik
<i>Middle Range Theory</i>	Merton (1968)	Teori jembatan makro–mikro	Menghubungkan struktur kebijakan dengan praktik implementasi
	Pressman & Wildavsky (1973)	Implementasi kebijakan	Menjelaskan keberhasilan dan kegagalan kebijakan di tingkat pelaksanaan
	Lipsky (1980)	<i>Street-level bureaucracy</i>	Menganalisis peran aparat pelayanan dalam menentukan hasil kebijakan
	Ansell & Gash (2008)	<i>Collaborative governance</i>	Menjelaskan kolaborasi aktor dalam kebijakan dan pelayanan publik
<i>Applied Theory</i>	Pollitt & Bouckaert (2017)	Reformasi manajemen publik	Evaluasi kinerja dan reformasi pelayanan publik
	Osborne (2010)	<i>New Public Governance</i>	Orientasi pelayanan publik berbasis jaringan dan masyarakat.

Sumber: Hasil Penelitian (diolah Peneliti, 2026).

Berdasarkan telaah terhadap penelitian-penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa kajian mengenai teori dalam Administrasi Publik masih cenderung terpisah-pisah berdasarkan level teori dan konteks analisis. Kebaruan (*novelty*) artikel ini terletak pada upaya mengintegrasikan *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* dalam

satu kerangka analitis yang secara eksplisit diarahkan pada analisis kebijakan publik dan manajemen pelayanan publik. Dengan pendekatan ini, artikel ini menawarkan kontribusi konseptual dalam menjembatani teori dan praktik, serta memperkuat relevansi keilmuan Administrasi Publik dalam menjawab tantangan tata kelola dan pelayanan publik kontemporer.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian konseptual (*conceptual research*). Pendekatan ini dipilih karena tujuan penelitian bukan untuk menguji hipotesis, melainkan untuk memahami, menafsirkan, dan mensintesis keterkaitan antara *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* dalam pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya pada konteks kebijakan publik dan pelayanan publik. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti membangun argumentasi teoretis secara reflektif dan sistematis (Creswell & Creswell, 2024)

Penelitian dilaksanakan pada Januari–Maret 2026 dan bersifat *library-based research*, tanpa lokasi fisik tertentu. Seluruh data diperoleh melalui penelusuran dan analisis sumber-sumber literatur ilmiah yang relevan, baik buku teks klasik, jurnal nasional terakreditasi, maupun jurnal internasional bereputasi.

Prosedur penelitian disusun secara bertahap sebagai berikut. Pertama, penentuan fokus penelitian yang diarahkan pada pemetaan dan integrasi level teori dalam Administrasi Publik. Kedua, pengumpulan data melalui studi dokumentasi terhadap karya-karya utama dalam bidang metodologi penelitian, teori Administrasi Publik, kebijakan publik, dan manajemen pelayanan publik. Ketiga, analisis data dilakukan melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi, sebagaimana dikemukakan dalam analisis kualitatif Miles dan Huberman yang banyak dirujuk dalam penelitian sosial (Neuman, 2014)

Instrumen utama penelitian ini adalah peneliti sebagai instrumen kunci

(*human instrument*), yang didukung oleh pedoman telaah literatur. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi, disertai observasi konseptual terhadap kecenderungan penggunaan teori dalam penelitian Administrasi Publik. Instrumen penelitian memenuhi prinsip valid, reliabel, praktis, dan relevan, karena bersumber dari literatur ilmiah yang dapat diverifikasi dan sesuai dengan fokus kajian.

Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui proses data *reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan triangulasi waktu, dengan membandingkan literatur dari berbagai penulis, pendekatan, dan periode waktu yang berbeda (Creswell & Creswell, 2024; Neuman, 2014).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Hasil Penelitian

Hasil kajian konseptual ini menunjukkan bahwa penggunaan teori dalam penelitian Administrasi Publik cenderung terfragmentasi dan belum terintegrasi secara sistematis. Sebagian besar penelitian kebijakan publik dan pelayanan publik lebih dominan menggunakan *applied theory*, seperti teori implementasi kebijakan dan manajemen pelayanan, tanpa secara eksplisit menautkannya dengan *middle range theory* maupun *grand theory*. Kondisi ini menyebabkan analisis kebijakan sering kali bersifat teknokratis dan kehilangan kedalaman konseptual.

Kajian literatur juga menunjukkan bahwa *grand theory* seperti teori sistem politik (Easton, 1965), teori kekuasaan

(Foucault, 1977), dan teori birokrasi klasik (Weber, 2019) berperan penting dalam membangun kerangka makro untuk memahami relasi negara, kekuasaan, dan administrasi publik. Sementara itu, *middle range theory* berfungsi sebagai jembatan analitis yang menghubungkan abstraksi teori makro dengan realitas empiris kebijakan dan pelayanan publik.

2. Pembahasan

Temuan ini sejalan dengan penelitian Howlett & Cashore (2014) yang menegaskan bahwa kegagalan menghubungkan level teori dalam analisis kebijakan dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan yang lemah secara konseptual. Studi Pressman & Wildavsky (1973) tentang implementasi kebijakan juga menunjukkan bahwa kegagalan kebijakan sering kali bukan disebabkan oleh desain teknis semata, tetapi oleh faktor struktural dan politik yang hanya dapat dijelaskan melalui kerangka teori yang lebih luas.

Dalam konteks pelayanan publik, konsep *street-level bureaucracy* (Lipsky,

1980) menunjukkan bagaimana diskresi aparaturnya menjadi titik temu antara kebijakan formal dan praktik di lapangan. Namun, tanpa dukungan *middle range theory* yang memadai, teori ini sering digunakan secara deskriptif dan kurang mampu menjelaskan dinamika kekuasaan dan institusional yang lebih dalam. Hal ini memperkuat argumen bahwa integrasi antar level teori merupakan kebutuhan mendesak dalam riset Administrasi Publik kontemporer.

3. Implikasi dan Tindak Lanjut Temuan

Integrasi *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* memiliki implikasi strategis bagi pengembangan riset dan praktik Administrasi Publik. Secara akademik, integrasi ini dapat meningkatkan koherensi teoretis dan kontribusi ilmiah penelitian. Secara praktis, kerangka teoritis yang terintegrasi memungkinkan perumusan kebijakan dan desain pelayanan publik yang lebih kontekstual, reflektif, dan berkelanjutan.

Gambaran lebih lanjut dijelaskan pada tabel berikut :

Tabel 2. Kerangka Kontribusi Konseptual Integrasi *Grand Theory*, *Middle Range Theory*, dan *Applied Theory* dalam Administrasi Publik

Level Teori	Fokus Konseptual Utama	Kontribusi dalam Menjembatani Teori–Praktik	Relevansi terhadap Tata Kelola & Pelayanan Publik Kontemporer
<i>Grand Theory</i>	Sistem politik, relasi kekuasaan, dan struktur birokrasi (Easton 2019; Weber, 1965; Foucault, 1977)	Memberikan kerangka makro untuk memahami konteks struktural dan politik di balik kebijakan dan pelayanan publik; menjelaskan <i>why</i> kebijakan dan praktik administrasi terbentuk	Memperkuat analisis legitimasi kebijakan, relasi negara–masyarakat, serta dinamika kekuasaan dalam tata kelola publik di era demokrasi dan

			desentralisasi
Middle Range Theory	Mekanisme implementasi, aktor kebijakan, dan interaksi kelembagaan (Merton,1968; Pressman & Wildavsky, 1973; Lipsky,1980; Ansell & Gash,2008)	Menjembatani abstraksi <i>grand theory</i> dengan realitas empiris melalui penjelasan proses, aktor, dan konteks implementasi kebijakan; menjelaskan <i>how</i> kebijakan bekerja	Relevan untuk memahami kesenjangan kebijakan implementasi, peran birokrasi lini depan, serta kolaborasi antaraktor dalam pelayanan publik
Applied Theory	Instrumen manajerial, evaluasi kebijakan, dan reformasi pelayanan publik (Pollitt & Bouckaert,2017; Osborne,2010)	Mengoperasionalkan konsep teoretis menjadi alat analisis dan solusi praktis; menjelaskan <i>what works</i> dalam praktik administrasi dan pelayanan publik	Mendukung peningkatan kinerja, akuntabilitas, inovasi, dan kualitas pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat
Integrasi Antarlevel Teori	Kesatuan analitis makro–meso–mikro	Menghasilkan kerangka analisis komprehensif yang menghubungkan konteks struktural, proses kebijakan, dan praktik implementatif	Memperkuat relevansi keilmuan Administrasi Publik dalam menjawab tantangan tata kelola adaptif, kompleksitas kebijakan, dan tuntutan pelayanan publik berkelanjutan

Sumber: Hasil Penelitian (Diolah Peneliti, 2026).

Tabel kontribusi konseptual tersebut menunjukkan bahwa *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* memiliki peran yang berbeda namun saling melengkapi dalam menjembatani kesenjangan antara teori dan praktik Administrasi Publik. Ketiganya tidak dapat diposisikan secara terpisah, melainkan harus dipahami sebagai satu kesatuan analitis yang bekerja pada level makro, meso, dan mikro.

Pada level *grand theory*, teori sistem politik, teori birokrasi klasik, dan teori kekuasaan berfungsi sebagai kerangka konseptual makro yang menjelaskan konteks struktural dan politik dari kebijakan publik dan pelayanan publik. *Grand theory* memberikan pemahaman mengenai bagaimana relasi kekuasaan, legitimasi otoritas, serta dinamika sistem politik membentuk arah dan karakter kebijakan serta praktik administrasi

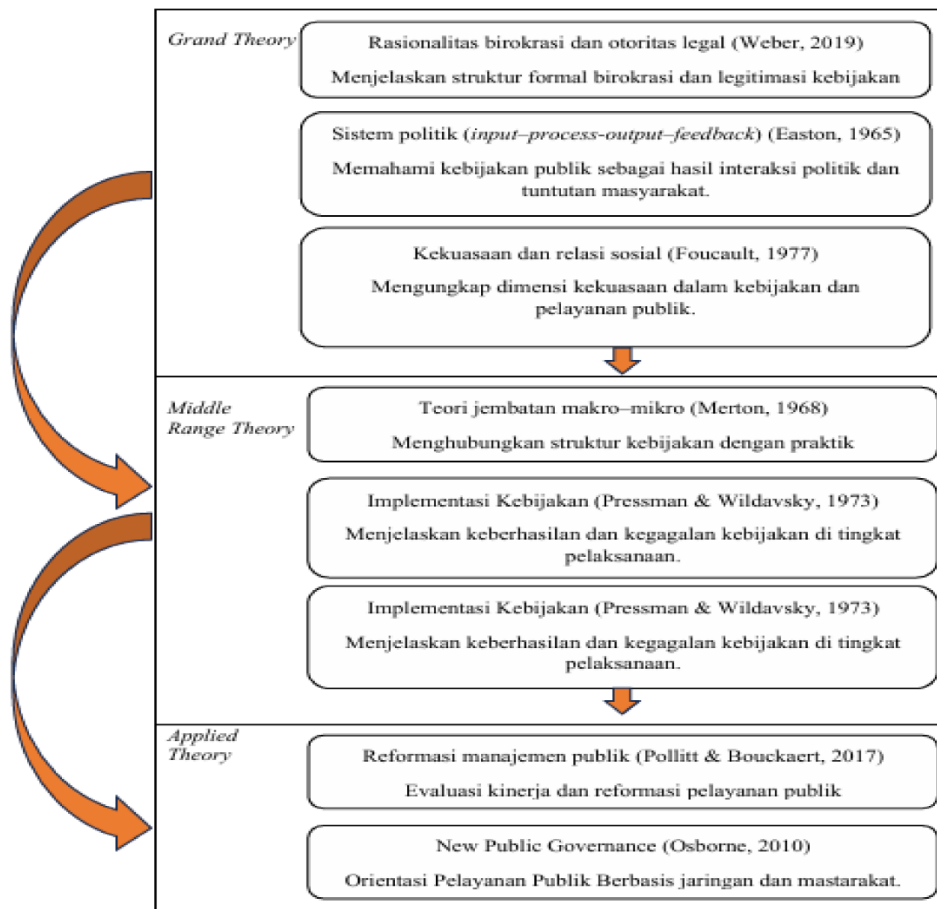
pemerintahan. Kontribusi utama *grand theory* terletak pada kemampuannya menjawab pertanyaan *mengapa* suatu kebijakan atau praktik pelayanan publik muncul dan dipertahankan. Dalam konteks tata kelola publik kontemporer, *grand theory* memperkuat analisis legitimasi kebijakan dan hubungan negara–masyarakat, khususnya dalam sistem pemerintahan yang semakin demokratis dan terdesentralisasi.

Selanjutnya, *middle range theory* berperan sebagai jembatan analitis yang menghubungkan abstraksi konseptual *grand theory* dengan realitas empiris kebijakan dan pelayanan publik. Teori implementasi kebijakan, *street-level bureaucracy*, dan *collaborative governance* memungkinkan analisis yang lebih kontekstual terhadap proses, aktor, dan interaksi kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan. *Middle range theory* menjelaskan bagaimana kebijakan diterjemahkan ke dalam tindakan administratif dan praktik pelayanan di tingkat lapangan. Kontribusi konseptual *middle range theory* sangat penting dalam mengidentifikasi kesenjangan antara desain kebijakan dan implementasi, serta menjelaskan peran diskresi aparatur dan kolaborasi antaraktor dalam menentukan kinerja pelayanan publik.

Pada level *applied theory*, fokus analisis diarahkan pada aspek operasional

dan solutif dari Administrasi Publik. Teori-teori terapan dalam reformasi manajemen publik, evaluasi kebijakan, dan manajemen pelayanan publik mengoperasionalkan konsep teoretis ke dalam instrumen analisis dan rekomendasi praktis. *Applied theory* berkontribusi dalam menjawab pertanyaan apa yang bekerja (*what works*) dalam praktik administrasi dan pelayanan publik. Dalam konteks tata kelola kontemporer, *applied theory* relevan untuk mendorong peningkatan kinerja, akuntabilitas, inovasi, dan responsivitas birokrasi terhadap kebutuhan masyarakat.

Integrasi antarlevel teori menjadi inti dari kontribusi konseptual artikel ini. Dengan menghubungkan kerangka makro (*grand theory*), proses meso (*middle range theory*), dan praktik mikro (*applied theory*), diperoleh pemahaman yang lebih komprehensif dan sistematis terhadap kebijakan publik dan pelayanan publik. Integrasi ini tidak hanya memperkuat koherensi teoretis penelitian Administrasi Publik, tetapi juga meningkatkan relevansi praktisnya dalam menjawab tantangan tata kelola adaptif, kompleksitas kebijakan, serta tuntutan pelayanan publik yang berkelanjutan. Dengan demikian, kerangka integratif ini menegaskan bahwa kemajuan ilmu Administrasi Publik sangat ditentukan oleh kemampuan menjembatani teori dan praktik secara proporsional dan reflektif.



Gambar 1. Korelasi Dasar Teoretis

Sumber: Hasil Penelitian (Diolah Peneliti, 2026)

Gambar 1 menggambarkan korelasi dan hubungan hierarkis antara *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* sebagai satu kesatuan kerangka teoretis dalam kajian kebijakan publik dan pelayanan publik. Skema ini menegaskan bahwa pengembangan ilmu Administrasi Publik tidak dapat dilepaskan dari integrasi antartingkat teori, mulai dari level konseptual makro hingga praktik operasional di lapangan.

Pada level paling abstrak, *grand theory* berfungsi sebagai fondasi filosofis dan konseptual dalam memahami kebijakan publik sebagai produk dari

sistem politik, relasi kekuasaan, dan struktur birokrasi. Teori sistem politik, teori kekuasaan, dan teori birokrasi memberikan kerangka makro untuk menjelaskan bagaimana kepentingan publik dirumuskan, dilegitimasi, dan diinstitusionalisasikan dalam kebijakan serta organisasi pelayanan publik.

Selanjutnya, *middle range theory* menempati posisi strategis sebagai jembatan analitis yang menghubungkan abstraksi *grand theory* dengan realitas empiris kebijakan dan pelayanan publik. Pada level ini, teori implementasi kebijakan, *street-level bureaucracy*, serta

teori tata kelola dan kolaborasi kebijakan memungkinkan peneliti menjelaskan dinamika aktor, proses, dan interaksi kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan dan penyelenggaraan pelayanan publik.

Sementara itu, *applied theory* merepresentasikan level paling operasional yang secara langsung digunakan untuk menganalisis, mengukur, dan mengevaluasi kinerja kebijakan serta kualitas pelayanan publik. Teori ini menjadi dasar dalam penyusunan indikator efektivitas kebijakan, standar pelayanan, inovasi pelayanan publik, serta praktik *good governance* di tingkat implementasi.

Korelasi antartingkat teori dalam gambar tersebut menunjukkan hubungan yang bersifat sirkular dan saling memperkuat, bukan linier satu arah. *Grand theory* memberikan arah normatif dan konseptual, *middle range theory* memastikan relevansi empiris, dan *applied theory* menjamin kegunaan praktis dalam konteks kebijakan dan pelayanan publik. Dengan demikian, gambar ini menegaskan bahwa integrasi ketiga level teori merupakan prasyarat penting untuk menghasilkan analisis kebijakan dan pelayanan publik yang komprehensif, kontekstual, dan aplikatif.

Secara korelasional Gambar 2.1 menggambarkan korelasi dan kesinambungan antara *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* sebagai satu kesatuan kerangka berpikir dalam analisis kebijakan publik dan pelayanan publik. Ketiga level teori tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan membentuk alur logis dari pemahaman makro hingga praktik implementatif dalam administrasi pemerintahan. Pada level *grand theory*, kebijakan publik dipahami

dalam kerangka sistem sosial dan politik yang luas. Teori sistem politik David Easton (1965) memandang kebijakan sebagai output dari sistem politik yang dipengaruhi oleh input berupa tuntutan dan dukungan masyarakat. Perspektif ini diperkuat oleh teori kekuasaan Michel Foucault (1977) yang menekankan bahwa kebijakan dan pelayanan publik tidak pernah netral, melainkan selalu berada dalam relasi kuasa, pengetahuan, dan diskursus. Sementara itu, teori birokrasi klasik Max Weber (2019) memberikan fondasi struktural tentang rasionalitas, hierarki, dan legalitas dalam penyelenggaraan administrasi publik. Pada tahap ini, *grand theory* berfungsi menjelaskan konteks makro, struktur, dan dinamika kekuasaan yang membingkai kebijakan publik dan pelayanan publik.

Level berikutnya adalah *middle range theory*, yang berperan sebagai jembatan analitis antara abstraksi *grand theory* dan realitas empiris kebijakan. Teori implementasi kebijakan Pressman dan Wildavsky (1973) menjelaskan bagaimana kebijakan sering kali mengalami distorsi ketika diterjemahkan dari keputusan politik ke tindakan administratif. Di sisi lain, teori *street-level bureaucracy* dari Lipsky (1980) menyoroti peran aktor garis depan pelayanan publik—seperti petugas layanan, aparat birokrasi, dan pelaksana kebijakan—yang memiliki diskresi tinggi dalam menentukan kualitas layanan. *Middle range theory* pada gambar ini menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan dan pelayanan publik tidak hanya ditentukan oleh desain kebijakan, tetapi juga oleh proses implementasi dan perilaku aktor birokrasi.

Selanjutnya, *applied theory* menempati posisi paling operasional dalam kerangka tersebut. Pada level ini, teori digunakan secara langsung untuk menganalisis, mengevaluasi, dan memperbaiki praktik kebijakan dan pelayanan publik. Pendekatan manajemen pelayanan publik, kualitas layanan (*service quality*), *good governance*, serta model evaluasi kebijakan menjadi instrumen aplikatif untuk menilai efektivitas, responsivitas, dan akuntabilitas pelayanan publik. *Applied theory* menerjemahkan konsep dan temuan teoritis ke dalam indikator, prosedur, dan rekomendasi kebijakan yang dapat diterapkan oleh pemerintah, khususnya dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah.

Berdasarkan Gambar 1, kerangka pemikiran penelitian disusun dengan logika berjenjang sebagai berikut:

1. *Grand theory* membentuk landasan konseptual untuk memahami sistem politik, struktur birokrasi, dan relasi kekuasaan dalam kebijakan publik dan pelayanan publik (Easton, 1965; Weber, 1947; Foucault, 1977).
2. *Middle range theory* menjelaskan mekanisme implementasi kebijakan dan perilaku aktor birokrasi yang memengaruhi kinerja pelayanan publik (Pressman & Wildavsky, 1973; Lipsky, 1980).
3. *Applied theory* digunakan untuk menganalisis efektivitas kebijakan dan kualitas pelayanan publik secara empiris, sekaligus merumuskan rekomendasi perbaikan tata kelola dan pelayanan publik.

Dengan demikian, gambar tersebut menegaskan bahwa penelitian kebijakan publik dan pelayanan publik yang kuat

secara akademik dan relevan secara praktis harus mampu mengintegrasikan ketiga level teori. Kerangka ini memastikan bahwa analisis tidak terjebak pada abstraksi konseptual semata, tetapi juga tidak kehilangan kedalaman teoretis ketika berhadapan dengan persoalan empiris pelayanan publik.

Selanjutnya, kerangka pemikiran penelitian ini dibangun untuk menjelaskan bagaimana integrasi *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* mampu menjembatani teori dan praktik dalam analisis kebijakan publik dan pelayanan publik. Titik berangkat analisis berada pada level makro (*grand theory*) yang menyediakan landasan konseptual mengenai sistem politik, relasi kekuasaan, dan struktur birokrasi negara. Dalam konteks ini, teori sistem politik memandang kebijakan publik sebagai hasil interaksi antara tuntutan dan dukungan masyarakat yang diproses melalui institusi politik dan birokrasi (Easton, 1977), sementara teori birokrasi rasional-legal menjelaskan legitimasi dan logika administrasi pemerintahan modern (Weber, 2019). Perspektif kekuasaan menegaskan bahwa kebijakan dan pelayanan publik tidak pernah netral, melainkan dibentuk oleh relasi kekuasaan dan mekanisme kontrol institusional (Foucault, 1977).

Pada level meso, *middle range theory* berfungsi sebagai jembatan analitis yang menghubungkan abstraksi *grand theory* dengan realitas empiris kebijakan dan pelayanan publik. Konsep *middle range theory* menekankan pentingnya teori yang cukup abstrak untuk bersifat general, namun cukup operasional untuk menjelaskan fenomena nyata

(Merton,1968). Dalam kajian kebijakan publik, teori implementasi kebijakan menjelaskan bagaimana desain kebijakan diterjemahkan ke dalam tindakan administratif serta mengapa kegagalan kebijakan sering terjadi pada tahap implementasi (Pressman & Wildavsky,1973). Teori *street-level bureaucracy* menyoroti peran diskresi aparatur pelayanan sebagai aktor kunci yang menentukan hasil kebijakan di tingkat lapangan (Lipsky,1980).

Pada level mikro, *applied theory* digunakan untuk mengoperasionalkan konsep dan temuan teoretis ke dalam analisis praktis kebijakan dan pelayanan publik. Teori-teori terapan dalam manajemen publik, evaluasi kebijakan, dan reformasi pelayanan publik memberikan instrumen analitis untuk menilai kinerja, efektivitas, dan kualitas layanan. *Applied theory* memungkinkan rekomendasi kebijakan yang bersifat solutif dan kontekstual, namun tetap membutuhkan pijakan konseptual dari *grand* dan *middle range theory* agar tidak terjebak pada pendekatan teknokratis semata.

Integrasi ketiga level teori tersebut membentuk alur analisis yang utuh: *grand theory* memberikan orientasi normatif dan struktural, *middle range theory* menyediakan mekanisme penjelas (*explanatory mechanisms*), dan *applied theory* menghasilkan implikasi kebijakan serta rekomendasi praktis. Dengan demikian, kerangka pemikiran ini menegaskan bahwa relevansi keilmuan Administrasi Publik dalam menjawab tantangan tata kelola dan pelayanan publik kontemporer sangat ditentukan oleh keterpaduan antar level teori.

Skema Kerangka Pemikiran (Konseptual)

Konteks Makro (*Grand Theory*)
Sistem Politik & Kekuasaan (Easton,1965;
Weber,2019; Foucault,1977)



Konteks Meso (*Middle Range Theory*)
Implementasi Kebijakan & Perilaku Aktor
(Merton,1968; Pressman & Wildavsky,
1973; Lipsky,1980)



Konteks Mikro (*Applied Theory*)
Analisis Implementatif & Manajerial
(Evaluasi Kebijakan, Manajemen
Pelayanan Publik)



Output Analisis
Pemahaman Komprehensif Kebijakan &
Pelayanan Publik
(Relevansi Teoretis + Solusi Praktis)

Kerangka pemikiran ini menjadi dasar analitis penelitian untuk menempatkan teori secara proporsional dan terintegrasi, sehingga penelitian Administrasi Publik tidak hanya kuat secara konseptual, tetapi juga relevan dalam menjawab persoalan kebijakan dan pelayanan publik di era tata kelola pemerintahan kontemporer.

Sebagai tindak lanjut, penelitian selanjutnya dapat menguji model integrasi teori ini melalui studi empiris pada sektor kebijakan tertentu, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, atau transportasi publik. Pendekatan *mixed methods* juga berpotensi digunakan untuk memperkuat validitas temuan konseptual ini.

4. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. Pertama, kajian ini bersifat konseptual dan berbasis literatur, sehingga belum menguji secara empiris efektivitas integrasi antar level teori dalam praktik kebijakan publik. Kedua, pemilihan literatur berfokus pada karya-karya utama dan representatif, sehingga kemungkinan terdapat perspektif alternatif yang belum terakomodasi. Oleh karena itu, hasil penelitian ini perlu dipahami sebagai kerangka analitis awal yang terbuka untuk pengembangan lebih lanjut.

D. KESIMPULAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara konseptual peran dan keterkaitan *grand theory*, *middle range theory*, dan *applied theory* dalam pengembangan ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam konteks kebijakan publik dan pelayanan publik. Berdasarkan hasil kajian literatur dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa integrasi antar level teori merupakan prasyarat penting bagi penguatan kualitas analisis akademik sekaligus relevansi praktis Administrasi Publik.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa dominasi penggunaan *applied theory* tanpa dukungan *grand theory* dan *middle range theory* berpotensi menghasilkan analisis kebijakan yang bersifat teknokratis dan parsial. Sebaliknya, *grand theory* menyediakan kerangka makro untuk memahami relasi kekuasaan, sistem politik, dan birokrasi, sementara *middle range theory* berfungsi sebagai jembatan analitis yang menghubungkan abstraksi teoritis dengan dinamika empiris kebijakan dan pelayanan

publik. Integrasi ketiga level teori tersebut memungkinkan analisis kebijakan yang lebih komprehensif, kontekstual, dan berorientasi pada pemecahan masalah publik.

Berdasarkan simpulan tersebut, artikel ini merekomendasikan agar peneliti dan akademisi Administrasi Publik secara lebih sadar dan sistematis menentukan posisi teori dalam desain penelitian. Penggunaan teori tidak hanya didasarkan pada kemudahan operasional, tetapi juga pada kesesuaian konseptual dengan tujuan dan kompleksitas masalah publik yang dikaji. Bagi praktisi dan perumus kebijakan, kerangka integrasi teori ini dapat menjadi acuan dalam merancang kebijakan dan pelayanan publik yang tidak hanya memiliki legitimasi hukum, tetapi juga legitimasi sosial.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi dalam memperkaya diskursus Administrasi Publik dengan menawarkan kerangka integratif antar level teori. Secara praktis, temuan ini diharapkan dapat mendorong pengembangan riset dan praktik kebijakan publik yang lebih reflektif, adaptif, dan berkelanjutan, khususnya dalam konteks tata kelola pemerintahan di era desentralisasi dan kompleksitas persoalan publik yang semakin meningkat.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2024). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664–672.
- Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis* (5th ed.). New York, NY: Routledge.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and punish: The birth of the prison*. New York, NY: Pantheon Books.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164–167.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy and the dilemmas of the individual in public service. *Public Administration Review*, 70(3), 387–395.
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. New York, NY: Free Press.
- Neuman, W. L. (2014). *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches* (7th ed.). Boston, MA: Pearson Education.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic. *Public Management Review*, 20(2), 225–231.
- Peters, B. G. (2018). The politics of bureaucracy revisited. *Public Administration Review*, 78(4), 593–601.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (2015). Implementation revisited. *Public Administration Review*, 75(1), 13–26.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Rhodes, R. A. W. (2017). Network governance and the differentiated polity. *Public Administration*, 95(1), 1–13.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (2015). The policy implementation process. *Administration & Society*, 47(5), 554–579.
- Weber, M. (2019). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Oakland, CA: University of California Press.