



## **PERKEMBANGAN DIACRONIS TERHADAP PENERAPAN ADMINISTRASI PUBLIK DARI NEW PUBLIC MANAGEMENT KE GOOD GOVERNANC**

**Indiati**

Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (STISOSPOL)

“Waskita Dharma” Malang

**Abstrak**

Perkembangan administrasi publik memiliki pengaruh penting bagi tugas administrasi publik, terutama metode yang digunakan dalam perumusan serta implementasi strategi, manajemen organisasi secara internal, dan interaksi antara publik dan politisi, komunitas, serta aktor lainnya, dengan kata lain sejauh apa administrasi publik menyesuaikan dengan peningkatan paradigma serta bagaimana penyesuaian itu dilaksanakan dengan mempertimbangkan kondisi serta persoalan lokal tanah air. Administrasi publik tidak bisa lepas dari pengaruh yang dimunculkan oleh perkembangan lingkungan yang ada, terutama pengaruh yang ditimbulkan oleh progress teknologi serta informasi. Administrasi publik harus selalu penyesuaian dengan paradigmanya agar selalu sesuai dan konsisten dengan perubahan lingkungan sekitarnya.

**Kata Kunci:** Perkembangan, New public management, Good Governance.

## PENDAHULUAN

Perdebatan tentang kinerja administrasi publik di seluruh dunia selalu ditandai dengan ketidakpuasan. Baik politisi maupun warga, bahkan juga pegawai administrasi sendiri mengkritisi administrasi dengan kata kunci: "terlalu lambat, terlalu mahal, terlalu jauh dari kebutuhan manusia, korupsi, kualitas buruk, pemborosan anggaran dan sumber daya manusia". Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dimanapun, administrasi publik akan memainkan sejumlah peran penting, diantaranya dalam menyelenggarakan pelayanan publik guna mewujudkan salah satu tujuan utama dibentuknya negara yakni kebahagiaan bagi masyarakat. Dalam konteks Indonesia, tujuan dibentuknya pemerintahan termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar (UUD) 1945 diantaranya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Perjalanan penyelenggaraan peran administrasi publik yang demikian, telah mengalami berbagai macam perkembangan mulai dari masa sebelum lahirnya konsep Negara Bangsa hingga lahirnya Ilmu modern dari administrasi publik yang hingga kini mengalami beragam pergeseran paradigma, mulai dari model klasik atau di sebut Administrasi Negara Lama (*Old Public Administration*), New Public Manajemen (NPM), New Public Service (NPS) hingga sampai pada good governance yang berkembang sejak pertengahan 1990-an hingga sekarang. Perkembangan administrasi publik tersebut, telah membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran administrasi publik yang menggunakan pendekatan pada saat perumusan serta pengimplementasian strategi, pengelolaan organisasi secara internal serta interaksi publik dan politisi, rakyat dengan aktor lainnya, dalam artian sejauhmana administrasi publik dapat

menyesuaikan diri dengan perkembangan paradigma yang ada serta sejauhmana penyesuaian tersebut dilakukan dengan memperhatikan kontes lokal serta persoalan di negara tersebut.

## METODE PENELITIAN

Metode pendekatan menggunakan yuridis normatif dan bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan obyek yang menjadi pokok permasalahan, dari penggambaran tersebut.

Diuraian menurut neoman (2006) yaitu eksplorasi, deskriptif untuk memperjelas pertanyaan-pertanyaan penelitian. Penelitian ini juga memperhatikan argumentasi dari Yin (2004) yang menegaskan bahwa pertanyaan pada studi kasus deskriptif tidak berhenti pada pertanyaan bagaimana dan mengapa, melainkan akan dilanjutkan dengan pertanyaan apakah, siapakah, dimanakah atau berapa banyakkah khususnya sejak proses agenda setting dengan demikian focus penelitian ini adalah ranah didalam proses formulasi kebijakan public. Penelitian ini menggunakan kerangka kerja Multiple stream Kingdon (2014).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. New Public Manajemen (NPM)

New Public Management dipandang sebagai sebuah gagasan yang hendak menghilangkan monopoli pelayanan kurang cepat dilaksanakan lembaga atau pejabat-pejabat pemerintah, dalam artian bagaimana menggunakan mekanisme pasar di sektor publik yang mana dalam melakukan hubungan antar instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya dipahami sama dengan proses hubungan transaksi di dunia pasar. Konsep tersebut mendorong semua pimpinan untuk memperoleh langkah terbaru serta inovasi untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan

privatisasi terhadap tugas *governance*. Mereka tidak lagi melakukan "rowing", menyapu bersih semua pekerjaan. Melainkan melakukan "steering" mengarahkan yang strategis saja, karena inti dari NPM adalah menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik. Untuk lebih mewujudkan konsep NPM dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara sesuai perspektif ekonomi. Contohnya, usaha melakukan privatisasi fungsi-fungsi ketika di monopoli pemerintah banyak terjadi perubahan serta kemajuan. Sebab dasar dari konsep tersebut bukan untuk mentransformasikan kinerja yang telah lama dipergunakan dalam sektor privat ke publik tetapi lebih dari itu NPM telah menjadi sebuah model normative yang diindikasikan ketika menelaah kembali peran administrasi publik. Seperti yang dikatakan Jonathan Boston (dalam Thoha; 2008), menunjukkan pusat perhatian serta doktrin New Public Management pada intinya adalah lebih menekankan pada proses pengelolaan (manajemen) ketimbang perumusan kebijakan, perubahan dari penggunaan control masukan (*input control*) ke pemakaian ukuran yang dapat dihitung pada output serta kinerja target, devolusi manajemen control sejalan bersama dengan pengembangan system pelaporan, pemantauan, new akuntability, disagregasi tata kelola birokrasi yang besar menjadi struktur instansi yang dikuasi otonomi, secara khusus melakukan pemisahan antara non-komersial dengan komersial pilihan penggunaan aktivitas pribadi seperti privatisasi, sistem kontrak hingga penggunaan system penggajian dan remunerasi yang efektif dan efisien.

Sejalan dengan itu dalam upaya melakukan perbaikan birokrasi pemerintahan, Osborne dan Gabler (1996) menyatakan bahwa *reinventing*

pemerintah pada hakekatnya merupakan upaya mentransformasikan jiwa dan kinerja para pengusaha menjadi birokrasi pemerintahan. Semangat wirausaha seperti itu menekankan pada upaya untuk meningkatkan sumberdaya baik ekonomi, social, budaya politik pemerintah dari yang tidak produktif menjadi produktif, dari yang produktivitas rendah menjadi produktivitas tinggi. Penambahan kapasitas sumberdaya tersebut sangat prinsipil dengan kompleksitas masalah yang ada di masyarakat karena kedudukan administrasi public dalam pemerintahan tidak melulu berfokus terhadap aturan ke-sah-an yang standar melainkan berpandangan dinamis untuk melaksanakan aturan yang legal. Perkembangan masyarakat berimplikasi pada peningkatan tuntutan masyarakat dan tuntutan ini membutuhkan jawaban. Jika jawaban tidak sepadan dengan tuntutannya maka akan membawa pada ketidakpuasan masyarakat. Untuk itu maka administrasi publik harus mampu menjawabnya.

### **B. New Public Service (NPS)**

Bandingkan model klasik dan konsep manajemen publik baru. Konsep pelayanan publik yang baru memiliki model yang dapat dibedakan dengan konsep lainnya, misalnya yang dikatakan Denhardt & Denhardt (2007;549-559) bahwa prinsip-prinsip New Public Service adalah:

1. Membantu warga masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama daripada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat kearah yang baru.
2. Administrasi publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut dengan kepentingan publik

3. Kebijakan dan rencana yang dirancang untuk memenuhi kebutuhan publik dapat diimplementasikan secara efektif dan responsif melalui upaya kolektif dan proses kolaboratif
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu pembicaraan perihal *value* yang disepakati bersama pada agregasi kepentingan pribadi para individu
5. Para pelayan publik harus berkontribusi, tidak semata pada pasar melainkan juga aspek hukum serta peraturan perundangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik standart professional dan kepentingan warga masyarakat
6. Dalam jangka panjang, organisasi dan jaringan publik yang berpartisipasi akan berhasil kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi atau melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang, dan
7. PNS dan warga negara yang berkomitmen untuk berkontribusi lebih baik dalam mengembangkan kepentingan umum terhadap masyarakat daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang adalah milik mereka.

Pelajaran penting yang dapat diambil dari NPS ini adalah bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberikan *attention* kepada pelayanan masyarakat sebagai warga Negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berfikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai

dan standart yang ada dan menghargai masyarakat.

### C. Good Governance

#### 1. Sejarah Perkembangan

Good governance dikenal pada tahun 1990-an menjadi wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan dan dipandang sebagai paradigma menjadi ciri khas dari sistem administrasi publik. Secara umum, pemerintahan didefinisikan sebagai kualitas hubungan antar pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindungi. *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (Negara/pemerintahan), *privat sector* (sektor swasta/dunia usaha) dan *society* (masyarakat).

*Governance* merupakan terminology yang digunakan menggantikan istilah *government*, yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah kenegaraan. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan kepada fasilitator dan perubahan kepemilikan dari milik Negara ke milik rakyat. Pusat perhatian utama *governance* adalah Peningkatan kinerja atau peningkatan kualitas. Tata kelola mengacu pada proses pengambilan keputusan dan proses apakah keputusan tersebut dilaksanakan atau tidak. Konsep *governance* menggambarkan adanya perubahan makna pemerintahan yang merujuk kepada a). Proses pemerintahan baru, b) perubahan kondisi supremasi hukum dan c) metode baru partisipasi publik dalam pemerintahan (Rhodes, 1996) dan salah satu pendekatannya disebut dengan *Socio cybernatics approach*. Inti dari pendekatan ini adalah bahwa seiring dengan pesatnya perkembangan masyarakat dan kian kompleksnya isu yang harus segera diputuskan, beragamnya institusi pemerintah serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam

proses pembuatan kebijakan (policy making), maka hasil akhir (outcome) yang memuaskan dari kebijakan publik tidak mungkin dicapai jika hanya mengandalkan peran pemerintah. Tindakan governance lebih mementingkan pada tindakan bersama (collective action) setiap peserta akan saling mempengaruhi dan mempengaruhi untuk mewujudkan kepentingan bersama. Dengan beberapa konsep tata kelola yang disebutkan di atas, governance merujuk pada sebuah proses pembuatan kebijakan dan proses dimana kebijakan tersebut dilaksanakan yang melibatkan baik Negara (pemerintah), sector privat maupun masyarakat dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Governance melibatkan tidak hanya negara (pemerintah) tetapi juga setor privat dan masyarakat madani. Kesemuanya merupakan aktor yang memiliki peran sama penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan. Negara (pemerintah) berperan dalam menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif, sector privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan; dan masyarakat madani berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik yang memadai bagi mobilisasi individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas, ekonomi, politik dan sosial. Upaya untuk menyeimbangkan ketiga komponen diatas merupakan peran yang harus diamainkan oleh ilmu administrasi public. Jika peran yang dimainkan tidak mampu menjamin adanya kongruensi antara ketiganya, maka akan terjadi ketidakseimbangan karena ada kemungkinan satu komponen mempengaruhi bahkan menguasai komponen lainnya.

Konstalasi keseimbangan dari tiga komponen yang tidak imbang tersebut akan membawa pengaruh yang besar terhadap terhadap terciptanya tata

pemerintahan yang baik karena bagi ilmu administrasi publik tidak ada lain fungsinya kecuali menjamin agar suatu sistem dan tata cara dalam mekanisme pemerintahan berada dalam posisi yang seimbang. Fungsi menseimbangkan ini tidak mudah karena seringkali tergodanya oleh penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan pembuat kebijakan. Pembuat kebijakan biasanya bekerja dalam wilayah politik sedangkan administrasi public berada di wilayah birokrasi publik yang seringkali terjadi tarik menarik dan menjadi bahan perselisihan yang tak henti-hentinya hingga sekarang.

Pada saat yang sama tengah dilakukan pula diskusi yang dipromotori oleh Bank Dunia, OECD dan institusi-institusi besar lainnya tentang "Good Governance" atau pemerintahan yang baik. Istilah ini dalam sebagian besar penggunaannya sering dikaitkan dengan frasa yang diawali dengan negasi seperti "tidak ada korupsi, tidak ada penyalahgunaan uang rakyat dan lain sebagainya". Padahal, ita bisa mencoba merumuskan tujuan "Good Governance" dengan kalimat positif, seperti definisi berikut: Good Governance adalah suatu bentuk pemerintahan dan adminisitrasi publik yang mampu bekerja secara efisien, yakni mampu memenuhi kebutuhan rayat. Definisi ini sama dengan apa yang diharapkan dapat dihasilkan oleh "New Public Management" karena good governance terkait erat dengan tugas pokok dan fungsi lembaga penyelenggaraan kekuasaan negara, baik eksekutif, legislatif dan yudikatif dan menjadi doamain yang penting dalam mewujudkan good governance. Peran administrasi public adalah membantu pemerintah dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan public. Penerapan good governance di sektor publik akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan terselenggaranya good governance pada sektor

swasta/dunia usaha. Hal ini karena kebijakan publik diperlukan untuk mendorong terciptanya lingkungan yang kondusif bagi pemanfaatan peluang dan keairahan kegiatan produktif masyarakat. Artinya bahwa peran pemerintah melalui kebijakan publik sangat penting untuk memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar dengan benar dan mencegah timbulnya monopoli komersial dan apa yang disebut dengan korupsi, kolusi dan nepotisme.

## 2. Implementasi Good Governance di Indonesia

Upaya untuk mewujudkan good governance di Indonesia tentu saja tidak akan mudah untuk dilakukan dengan merujuk kepada pengalaman yang ada, di sejumlah negara. Reformasi birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal tersebut menyangkut tingginya kompleksitas dalam mencari solusi perbaikan dikarenakan masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktik KKN, lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur Negara serta permasalahan birokrasi baik dari sisi internal maupun eksternal menjadi cermin kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan. Dari sisi internal, berbagai permasalahan masih banyak dihadapi, antara lain pelanggaran disiplin, minimnya kerja SDM serta kelembagaan pemerintahan, sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai, rendahnya efisiensi dan efektivitas kerja, rendahnya pelayanan umum, rendahnya kesejahteraan PNS dan banyaknya peraturan-peraturan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan. Dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi merupakan tantangan dalam mewujudkan government yang bersih, baik, serta

berwibawa (Sedarmayanti, 2009:319-331).

Pertumbuhan yang paling fenomenal dalam konteks penyelenggaraan Desentralisasi di Indonesia terjadi ketika diberlakukannya UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan oleh UU 32/2004 perihal Pemerintahan Daerah. Dikatakan fenomenal mengingat semenjak diberlakukannya, UU 22/1999 ini sudah membentuk struktur negara yang sangat desentralistis dan mampu memantik euphoria otonomi Propinsi dan Kabupaten yang luar biasa besarnya (Wibawa, 2005). Untuk melakukan reformasi tersebut, kita juga harus memperhatikan kondisi birokrasi kita saat ini. Dalam arti, kita perlu mencari tahu di mana birokrasi kita sekarang. Untuk itu perlu dilakukan pemetaan keadaan birokrasi kita sehingga melalui upaya pemetaan ini diharapkan dapat membantu dalam mendesain strategi reformasi birokrasi Lebih akurat dan lengkap. Di samping itu penguatan terhadap kapasitas dari masyarakat untuk dapat berpartisipasi juga perlu dilakukan mengingat esensi utama dari good governance terletak pada keterlibatan aktif masyarakat.

## SIMPULAN

New Public Management, salah satu penerapannya yaitu reinventing governance yang merupakan gagasan kebaruan administrasi public dengan memadukan prinsip-prinsip bisnis dalam birokrasi pemerintah. Administrasi publik juga Sangat berkeinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik melalui tatanan pemerintahan yang demokratis, dan tertata dengan baik, bersih, transparan dan berwibawa. Tata pemerintahan yang baik dan demokratis menekankan pada letak dan fokus kekuasaan, tidak hanya di tangan pemerintah, tetapi juga di tangan rakyat. Terselenggaranya good

### **Indiati**

*Perkembangan Diacronis Terhadap Penerapan Administrasi Publik Dari New Public .....(Hal 1989-1995)*

governance tergantung pada bagaimana konstelasi antara masyarakat, pemerintah dan pengusaha itu kohesif, serasi dan sebanding. Perubahan sistem *balance* antara ketiga unsur itu akan menghasilkan beragam persoalan internal dan eksternal, sehingga melemahkan peran administrasi publik dalam menciptakan *good governance*.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Denhardt, J. V and R.B. Denhardt. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration, Nov/Dec, 60, 6, 549-559,2000.

Dwiyanto, Agus, 2008, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

Fredericson, G & Smith, Kevin B, 2003, The Public Administration Theory Primer, United State of America, by Westview Press.

Keban, Yeremias T, 2008, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu, Yogyakarta, Gava Media.

Masdar, dkk,2009, Manajemen Sumberdaya Manusia berbasis Kompetensi untuk Pelayanan Publik, Surabaya, Airlangga University Press.

Osborne, David & Ted Gaebler, ,1996, The Five Strategies for Reinventing Government. Reading, MA: Harvard University Press.

Rhodes, RAW,1996, The New Governance: Governing without Government, Political Studies, XLIV,652-667.

Sedarmayanti,2009, Reformasi Administrasi Publi, Reformasi Biroisasi dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Kepemerintahan yang Baik), Bandung, PT. Refika Aditama.

Thoha, Miftah, 2008, Ilmu Administrasi Publik Kontemporer, Jakarta, Kencana Wibawa, Samudra, 2005, Peluang Penerapan New Publik Manajemen untuk Kabupaten di Indonesia, Yogyakarta, Gadjah Mada University Pres.