

## PERKEMBANGAN DIACRONIS ADMINISTRASI PUBLIK (Dari New Public Management ke Good Governance)

*Oleh: Intam Kurnia*

### ABSTRAK

*Perkembangan administrasi publik telah membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran administrasi publik khususnya terkait dengan pendekatan yang di gunakan dalam pembuatan dan pelaksanaan strategi, pengelolaan organisasi secara internal serta interaksi antara publik dengan politisi, masyarakat dan aktor lainnya, dalam artian sejauhmana administrasi publik dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan paradigma yang ada serta sejauhmana penyesuaian tersebut dilakukan dengan memperhatikan konteks lokal dan permasalahan yang ada di negara tersebut. Administrasi publik tidak pernah dapat melepaskan diri dari dampak yang ditimbulkan oleh perkembangan-perkembangan lingkungan yang ada, khususnya yang diakibatkan oleh kemajuan teknologi dan informasi. Administrasi publik dituntut untuk senantiasa menyesuaikan diri dengan paradigma yang dianutnya sehingga tetap berkesesuaian dan sejalan dengan perubahan lingkungan yang ada di sekelilingnya dimana administrasi publik harus mampu mereformasi dirinya sehingga sejalan dengan paradigma good governance yang menjadi tuntutan masyarakat banyak.*

***Kata Kunci : Perubahan, Governance dan Good Governance***

### I. 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 lamban, terlalu mahal, terlalu jauh dari kebutuhan manusia, korup, buruk mutu serta pemborosan anggaran dan sumber daya manusia". Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dimanapun, administrasi publik akan memainkan sejumlah peran penting, diantaranya dalam menyelenggaraan pelayanan publik guna mewujudkan salah satu tujuan

utama dibentuknya negara yakni kebahagiaan bagi masyarakat. Dalam konteks Indonesia, tujuan dari dibentuknya pemerintahan sebagaimana 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 sampai saat ini telah mengalami beberapa kali pergeseran paradigma, mulai dari model klasik atau di sebut Administrasi Negara Lama atau 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 khususnya terkait dengan pendekatan yang di gunakan dalam pembuatan dan pelaksanaan strategi, pengelolaan organisasi secara internal serta interaksi antara publik dengan politisi, masyarakat dan aktor lainnya, dalam artian sejauhmana administrasi publik dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan paradigma yang ada serta sejauhmana penyesuaian tersebut dilakukan dengan memperhatikan kontes lokal dan permasalahan yang ada di negara tersebut.

## **II. PERMASALAHAN:**

### **Bagaimana Peran Ilmu Administrasi Publik dalam mewujudkan Good Governance**

## **III. PEMBAHASAN**

### **A. New Public Management (NPM)**

Untuk menjawab pertanyaan diatas maka dirasa perlu untuk mengetahui terlebih dahulu NPM. Dalam tulisan ini New Public Management dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi atau pejabat-pejabat pemerintah, dalam artian bagaimana menggunakan mekanisme pasar di sektor public dimana dalam melakukan hubungan antar instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh dunia pasar. Dalam konsep ini semua pimpinan didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovasi untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. 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 alternative cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Seperti misalnya, upaya melakukan privatisasi fungsi-fungsi yang selama di monopoli pemerintah banyak mengalami perubahan dan kemajuan. Karena inti dari konsep ini ialah tidak hanya untuk mentransformasikan kinerja yang selama ini dipergunakan dalam sektor privat ke sektor publik melainkan lebih dari itu NPM sudah menjadi suatu model normative yang ditandai dengan meninjau kembali peran administrasi publik. Seperti yang dikatakan Jonathan Boston (dalam Thoah;2008), bahwa pusat perhatian dan doktrin New Public Management pada intinya adalah lebih menekankan pada proses pengelolaan (manajemen) ketimbang perumusan kebijakan, perubahan dari penggunaan control masukan (input control) ke penggunaan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap output dan kinerja target, devolusi manajemen control sejalan bersama dengan pengembangan mekanisme system pelaporan, monitoring, akuntabilitas baru, disagregasi struktur birokrasi yang besar menjadi struktur instansi yang dikuasi otonomi, secara khusus melakukan pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan non komersial, menggunakan preferensi untuk kegiatan privat seperti privatisasi , system kontrak sampai dengan 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 government itu pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta ke dalam birokrasi pemerintah. Jiwa wiraswasta itu menekankan pada upaya untuk meningkatkan sumberdaya baik ekonomi, social, budaya politik yang dipunyai oleh pemerintah dari yang tidak produktif bisa menjadi produktif, dari yang produktivitas rendah menjadi produktivitas tinggi. Peningkatan kapasitas sumberdaya ini menjadi sangat penting dengan kompleksitas masalah yang ada di masyarakat karena kedudukan administrasi public dalam pemerintahan tidak hanya terpaku pada aturan legalitas yang kaku saja akan tetapi berorientasi 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)

Berbeda dengan konsep model klasik dan New Public Management. Konsep New Public Service mempunyai model yang bisa dibedakan dengan konsep lainnya, seperti 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 program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsive melalui upaya-upaya kolektif dan proses kolaboratif
4. Kepentingan publik lebih merupakan hasil suatu dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama pada agregasi kepentingan pribadi para individu
5. Para pelayan publik harus memberikan perhatian, tidak semata pada pasar tetapi juga pada aspek hukum dan peraturan perundangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik standart professional dan kepentingan warga masyarakat
6. Organisasi publik dan jaringan-jaringan yang terlibat akan sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi atau melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang, dan
7. Kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi terhadap masyarakat daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang adalah milk mereka.

Pelajaran penting yang bisa diambil dari NPS ini adalah bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberikan perhatian 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 dalam artian keterlibatan masyarakat menjadi sesuatu yang sangat penting.

### C. Good Governance

#### 1. Sejarah Perkembangan

Good governance mulai di kenal secara dalam pada tahun 1990-an sebagai wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan dan dipandang sebagai paradigm baru dan menjadi ciri yang perlu ada dalam system administrasi publik. Secara umum governance diartikan sebagai kualitas hubungan antar pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindungi. Governance meliputi tiga domain, yaitu state (Negara/pemerintahan), privat sector (sector 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 perbaikan kinerja atau perbaikan kualitas. Governance berarti proses pengambilan keputusan dan proses dimana keputusan diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. Konsep governance menggambarkan adanya perubahan makna pemerintahan yang merujuk kepada a). suatu proses baru dalam memerintah, b) perubahan kondisi dalam tata aturan dan c) metode baru tentang peran serta masyarakat 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) dimana masing-masing actor akan berinteraksi dan saling memberi pengaruh demi tercapainya kepentingan bersama. Dengan beberapa konsep governance seperti yang tersebut diatas maka 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, sektor

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 social. Upaya untuk menyeimbangkan ketiga komponen diatas merupakan peran yang harus di mainkan 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 terciptanya tata pemerintahan yang baik karena bagi ilmu administrasi public tidak ada lain fungsinya kecuali menjamin agar suatu system dan tata cara dalam mekanisme pemerintahan berada dalam posisi yang seimbang. Fungsi menseimbangkan ini tidak mudah karena seringkali tergoda oleh penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan pembuat kebijakan. Pembuat kebijakan biasanya bekerja dalam wilayah politik sedangkan administrasi public berada di wilayah birokrasi public yang seringkali terjadi tarik menarik dan menjadi bahan perselisihan yang tak henti-hentinya hingga sekarang.

**Tabel 1.** Prinsip Good Governance Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Bappenas 2005 (Hasil Revisi)

No	Prinsip	Indikator Minimal
1	Wawasan ke Depan (visionary)	Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum, adanya kejelasan setiap tujuan kebijakan, dan adanya dukungan dari pelaku untuk mewujudkan visi.
2	Keterbukaan dan Transparansi (openness and transparency)	Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik dan adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu.
3	Partisipasi Masyarakat (participation)	Adanya pemahaman penyelenggaraan Negara tentang proses/metode partisipasi dan pengambilan keputusan yang didasarkan atas consensus bersama.
4	Tanggung Gugat (accountability)	Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan dan adanya sanksi yang ditetapkan pada setiap kesalahan atau kelalihan dalam pelaksanaan kegiatan.
5	Supremasi Hukum (Rule of Law)	Adanya kepastian dan penegakan hukum, penindakan terhadap setiap pelanggaran hukum serta adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan.
6	Demokrasi	Adanya kebebasan menyampaikan aspirasi, berorganisasi dan kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat untuk memilih dan membangun consensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik.
7	Profesionalisme dan kompetensi	Berkinerja tinggi, taat azas, reaktif, inovatif dan memiliki kualifikasi di bidangnya.
8	Daya Tanggap (Responsiveness)	Tersedianya layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah di pahami oleh masyarakat dan adanya tindak lanjut yang cepat dari laporan dan pengaduan.
9	Keefisienan dan Keefektifan	Tertaksananya administrasi penyelenggaraan Negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumberdaya yang optimal, adanya perbaikan berkelanjutan dan berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/unit kerja.
10	Desentralisasi	Adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan.
11	Kemitraan dengan dunia Usaha Swasta dan Masyarakat	Adanya pemahaman aparat tentang pola-pola kemitraan, lingkungan yang kondusif bagi lingkungan kurang mampu untuk berkarya, terbukanya kesempatan bagi masyarakat/dunia usaha swasta dan adanya pemberdayaan institusi ekonomi local/usaha mikro, kecil dan menengah serta operasi.
12	Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan	Adanya langkah-langkah atau kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang kurang mampu (subsidi silang, affirmative action), tersedianya layanan-layanan/fasilitas khusus bagi masyarakat tidak mampu, adanya kesetaraan dan keadilan gender dan pemberdayaan kawasan tertinggal.
13	Komitmen pada Lingkungan Hidup	Adanya keseimbangan antara pemanfaatan sumberdaya alam dan perlindungan/konservasinya, penegakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, rendahnya tingkat pencemaran dan kerusakan lingkungan serta rendahnya tingkat pelanggaran perusakan lingkungan.
14	Komitmen pada Pasar yang Fair	Tidak ada monopoli, berkembangnya ekonomi masyarakat dan terjaminnya kompetisi yang sehat.

Sumber: Sedarmayanti;2009;288-289

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, itu bisa mencoba merumuskan tujuan “Good Governance” dengan kalimat positif, seperti definisi berikut: Good Governance adalah suatu bentuk pemerintahan dan administrasi publik yang mampu bekerja secara efisien, yakni mampu memenuhi kebutuhan rakyat. 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, legislative dan yudikatif dan menjadi domain 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 public diperlukan untuk mendorong terciptanya lingkungan yang kondusif bagi pemanfaatan peluang dan keagairahan 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.

#### **D. 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 ini terkait dengan 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, rendahnya kinerja sumberdaya manusia dan kelembagaan aparatur, system 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, factor globalisasi dan revolusi

teknologi informasi merupakan tantangan tersendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih, baik dan berwibawa (Sedarmayanti;2009; 319-331)

Pertumbuhan yang paling fenomenal dalam konteks penyelenggaraan Desentralisasi di Indonesia terjadi pada saat diberlakukannya UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan oleh UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dikatakan fenomenal mengingat semenjak diberlakukannya, UU 22/1999 ini telah menciptakan struktur negara yang sangat desentralistis dan mampu memantik euphoria otonomi Propinsi dan Kabupaten yang luar biasa besarnya (Wibawa, 2005). Untuk melakukan upaya reformasi tersebut perlu juga diperhatikan kondisi eksis dari birokrasi kita. Dalam pengertian, kita perlu mencari tahu ada dimana birokrasi kita saat ini, apakah masih menganut paradigma klasik, NPM, atau bahkan sudah benar-benar mengarah kepada good governance. Untuk itu, perlulah kiranya dilakukan pemetaan terhadap kondisi dari birokrasi kita sehingga melalui upaya pemetaan ini diharapkan dapat membantu dalam mendesain strategi reformasi birokrasi yang lebih tepat dan memadai. Selain itu penguatan terhadap kapasitas dari masyarakat untuk dapat berpartisipasi juga perlu dilakukan mengingat esensi utama dari good governance terletak pada keterlibatan aktif masyarakat.

#### **IV. KESIMPULAN**

Dalam Administrasi public dimana New Public Management yang salah satu aplikasinya adalah *re-inventing governance* adalah merupakan pikiran membarukan administrasi public dengan memadukan prinsip-prinsip bisnis dalam birokrasi pemerintah. Administrasi public juga sangat berkeinginan mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui tatanan pemerintahan yang demokratis dan diselenggarakan secara baik, bersih, transparan dan berwibawa. Tata pemerintahan yang baik dan demokratis menekankan pada lokus dan focus kekuasaan itu tidak hanya berada di pemerintahan saja melainkan ada di tangan rakyat. Penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik terletak seberapa jauh konstelasi antara tiga komponen rakyat, pemerintah dan pengusaha berjalan secara kohesif, selaras dan sebanding. Berubahnya system keseimbangan antara tiga komponen tersebut bisa melahirkan berbagai penyimpangan baik dari sisi internal maupun eksternal yang berakibat pada melemahnya peran administrasi public dalam mewujudkan *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 Birorasi dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan 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 Press.