

REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

Hak cipta pada penulis
Hak penerbitan pada penerbit
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

Kutipan Pasal 72 :

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

INTAN FITRI MEUTIA, Ph.D

AURA
ANUGRAH UTAMA RAHARJA

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

Penulis:

INTAN FITRI MEUTIA, Ph.D

Editor:

INTAN FITRI MEUTIA, Ph.D

Desain Cover & Layout

Team Aura Creative

Penerbit

AURA

CV. Anugrah Utama Raharja

Anggota IKAPI

No.003/LPU/2013

xii + 276 hal : 15,5 x 23 cm

Cetakan, Oktober 2017

ISBN: 978-602-6739-99-5

Alamat

Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro, Komplek Unila

Gedongmeneng Bandar Lampung

HP. 081281430268

E-mail : redaksiaura@gmail.com

Website : www.aura-publishing.com

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami sampaikan atas kehadiran Allah Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya, dapat terselesaikannya buku ajar Reformasi Administrasi Publik untuk mahasiswa strata satu bagi Jurusan Administrasi Negara. Buku ajar ini disusun dengan tujuan menyediakan materi pembelajaran berdasarkan standar kompetensi dan silabus pembelajaran mata kuliah Reformasi Administrasi Publik. Ini bertujuan agar buku ajar ini dapat dipergunakan secara internal untuk mahasiswa Jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Lampung

Materi bahan ajar ini diorganisasikan ke dalam 5 bagian, namun dalam implementasi materi di dalamnya digunakan untuk 14 (empat belas) pertemuan/perkuliahan.

Penyusunan buku ajar ini terselesaikan atas dukungan dari berbagai pihak . Oleh karena itu, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terselesaikannya penyusunan buku ini. Walaupun kami telah menyusun bahan ajar ini dengan upaya yang sungguh-sungguh, karena berbagai keterbatasan kami, buku ini masih memiliki sejumlah kekurangan. Sehubungan dengan hal tersebut, kami mengharapkan masukan dari berbagai pihak, terutama dosen dan mahasiswa pengguna buku ini, untuk perbaikan di masa mendatang. Semoga bermanfaat.

November 2017,

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR _____	v
DAFTAR ISI _____	vii
BAB 1. PEMBAHASAN KONSEPTUAL _____	1
A. PENDAHULUAN _____	1
B. DEFINISI ADMINISTRASI PUBLIK _____	2
C. RUANG LINGKUP ADMINISTRASI PUBLIK _____	5
D. PENUTUP _____	10
BAB 2. PARADIGMA PERGERAKAN ADMINISTRASI PUBLIK _____	11
A. PENDAHULUAN _____	11
B. OLD PUBLIC ADMINISTRATION _____	12
C. NEW PUBLIC MANAGEMENT _____	19
D. NEW PUBLIC SERVICE _____	31
E. GOOD GOVERNANCE _____	43
F. PENUTUP _____	59
BAB 3. BIROKRASI DAN TRANSFORMASI REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK _____	61
A. PENDAHULUAN _____	61
B. REINVENTING GOVERNANCE _____	62
C. TRANSFORMASI PEMBERDAYAAN APARATUR NEGARA _____	70
D. CITIZEN CHARTER _____	74
E. PELAYANAN PUBLIK DALAM REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK _____	84
F. DYNAMIC GOVERNANCE _____	91
G. PENUTUP _____	98

BAB 4. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI INDONESIA _____	100
A. PENDAHULUAN _____	100
B. SEJARAH REFORMASI ADMINISTRASI DI INDONESIA _____	104
C. REFORMASI ADMINISTRASI DI ERA REFORMASI _____	111
D. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK _____	118
E. PENUTUP _____	124
 BAB 5. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI BEBERAPA NEGARA _____	 126
A. PENDAHULUAN. _____	126
B. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI EROPA. _____	127
C. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI ASIA _____	136
D. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI AUSTRALIA _____	141
E. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI SELANDIA BARU _____	149
F. PENUTUP _____	155
DAFTAR PUSTAKA _____	156

BAB 1

PEMBAHASAN KONSEPTUAL

A. PENDAHULUAN

Definisi administrasi seringkali hanya dipandang sebagai kegiatan tulis menulis. Secara fisik kegiatan administrasi memang banyak didominasi dalam kegiatan tulis menulis, baik menggunakan tangan, alat tulis, mesin ketik atau computer. Padahal banyak teori yang mengatakan kegiatan administrasi lebih dari pada itu. Administrasi dalam arti sempit sering disamakan dengan tata usaha, yaitu berupa kegiatan mencatat, mengumpulkan dan menyimpan suatu kegiatan atau hasil kegiatan untuk membantu pimpinan dalam mengambil keputusan. Sedangkan ruang lingkup administrasi sebenarnya sangat luas, yaitu menyangkut hal-hal apa saja yang termasuk dalam bahasa atau bagian daripada administrasi tersebut. Ruang lingkup ini sangat perlu diberi kepastian sehingga memudahkan kita membahas tentang administrasi itu sendiri. Ruang lingkup ini akan menjadi batas luasnya administrasi itu sendiri.

Ruang lingkup administrasi meliputi organisasi, manajemen, kepemimpinan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, tata usaha, tata hubungan dan perwakilan. Jika berbicara masalah administrasi dan ruang lingkupnya di Indonesia ternyata masih banyak kekurangan yang perlu diperbaiki karena administrasi di Indonesia tidak dijalankan secara murni. Seharusnya administrasi sangat menjunjung tinggi nilai-nilai efisiensi kerja, tetapi di Indonesia administrasi merupakan sistem yang paling mengesampingkan efisiensi kerja. Masalah tersebut dapat dilihat dari prosedur-prosedur yang berlaku di Indonesia. Prosedur yang terlalu memakan waktu dan biaya sangat menghambat kemajuan bangsa.

Chandler dan Plano (1988:29) menyatakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Keduanya juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Sebagai disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan. Namun sampai saat ini sebagian ahli mengutarakan bahwa batasan administrasi publik itu tidak ada.

B. Definisi Administrasi Publik

Batasan Administrasi Publik Menurut Para Ahli mempunyai beberapa definisi. Menurut Herbert A Simon (1959: 3), *Administration can be defined as the activities of group cooperating to accomplish common goals*¹. Menurut Leonard D. White (1955: 1), *Administration is a common process to all groups efforts, public or private, civil or military*². Menurut Prajudi Atmosudirojo, Administrasi Publik adalah administrasi daripada negara sebagai suatu organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya suatu tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Menurut Marshall E. Dimock, Gladys O. Dimock dan Louis W. Koenig, Administrasi Publik merupakan suatu kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Menurut Arifin Abdulrachman, Administrasi Publik merupakan ilmu yang mempelajari pelaksanaan dari politik negara. Menurut Dwight Waldo, Administrasi Publik adalah suatu manajemen dan organisasi daripada manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Menurut Edward H. Litchfield, Administrasi Publik merupakan studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisir, diperlengkapi dengan tenaga-tenaganya, dibiayai, digerakkan dan dipimpin. Menurut George J. Gordon, Administrasi Publik dapat didefinisikan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan suatu organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan aturan yang dikeluarkan oleh badan eksekutif, badan legislatif, serta pengadilan.

¹ Herbert Simon, cs. *Public Administration*. Alfred Knopf, New York, 1959

² Leonard White, *Introduction to The Study of Public Administration*. The Mac Millan Company, New York, 1955.

Menurut *Felix A. Nigro* dan *Lloyd G. Nigro*:

1. Administrasi Publik merupakan suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. Administrasi Publik meliputi tiga cabang dalam pemerintahan yaitu, eksekutif, yudikatif, dan legislative serta hubungan-hubungan di antara mereka.
3. Administrasi Publik memiliki suatu peranan penting di dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan suatu bagian dari proses politik.
4. Administrasi Publik sangat erat kaitannya dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan berbagai pelayanan kepada masyarakat.
5. Administrasi Publik berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan dalam beberapa hal.

Menurut *John M. Pfiffner* dan *Robert V. Presthus*:

1. Administrasi Publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh suatu badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi Publik merupakan koordinasi usaha-usaha kelompok dan perorangan dengan tujuan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Administrasi Publik secara global adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan beberapa kebijaksanaan pemerintah, pengarahannya, kecakapan dan teknik-teknik yang terhitung jumlahnya, memberikan pengarahannya dan maksud terhadap sejumlah usaha orang.

Secara etimologis dalam bahasa Indonesia, administrasi yang bahasa Inggrisnya *Administration*, berasal dari kata Latin yaitu *:Ad + ministrare* dan *Administratio*. Istilah ini berarti melayani, membantu atau memenuhi. Sedangkan *Administratio* berarti pemberian bantuan, pelaksanaan, pimpinan, dan pemerintahan (Atmosudirdjo, 1986). Jadi, administrasi pada hakekatnya adalah usaha untuk menolong, usaha untuk membantu, usaha untuk memimpin atau mengarahkan semua kegiatan dalam pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Administrasi pengertian sehari-hari sering disamakan dengan tata usaha, yaitu berupa kegiatan mencatat, mengumpulkan dan menyimpan suatu kegiatan atau hasil kegiatan untuk membantu pemimpin dalam mengambil keputusan.

Istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat atau Negara. Apabila administrasi publik diterjemahkan sebagai administrasi Negara, maka kecenderungan pelayanan dan penyelenggaraan roda pemerintahan akan bermotivasi serba Negara. Negara dianggap mewakili tuhan di dunia, apabila persoalan sudah mengatasnamakan Negara sulit untuk membantahnya. Dengan maksud baik ingin meningkatkan pelayanan kepada masyarakat itulah, istilah *public administration* diberbagai kajian keilmuan hendaknya tetap diterjemahkan administrasi publik, sehingga dengan demikian disiplin ilmu menemukan jati dirinya sendiri. Arti dari publik itu sendiri yaitu sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan norma yang mereka miliki. Itulah sebabnya publik dalam kesempatan ini, tidak langsung diartikan sebagai penduduk, masyarakat, warganegara ataupun rakyat karena kata-kata tersebut. Administrasi publik mengurus kepentingan masyarakat, penduduk, warganegara dan rakyat tersebut berbagai birokrasi pemerintahan menerapkan berbagai disiplin, disinilah mulainya intervensi publik.

Administrasi publik merupakan ilmu sosial yang dinamis, setiap saat senantiasa mengalami perubahan sejalan dengan perubahan zaman, peradaban dan teknologi. Dimana administrasi publik suatu pelayanan untuk melayani masyarakat umum. Namun berbalik menjadi pelayanan terhadap Negara, kendati Negara sebenarnya diadakan untuk kepentingan orang banyak, memang publik dapat diartikan sebagai Negara disatu sisi kepentingan masyarakat umum yang dilayani pemerintah, sepanjang sesuai dengan kaidah moral dan agama. Dalam administrasi publik pokok kajian yang dibahas adalah tiga elemen utama dalam sebuah Negara. Ketiga elemen tersebut yaitu lembaga legislatif, eksekutif serta yudikatif. Dalam kajiannya administrasi publik mengaitkan ketiga elemen utama Negara tersebut dengan beberapa peraturan dan kebijakan berhubungan dengan publik, tujuan Negara serta etika yang menjadi acuan penyelenggara Negara. Menurut Keban, istilah Administrasi publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menuntut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah. Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik. Meskipun sama-sama mengkaji tentang organisasi, administrasi publik ini

berbeda dengan ilmu manajemen. Jika manajemen mengkaji tentang pengelolaan organisasi swasta, maka administrasi publik mengkaji tentang organisasi publik/pemerintah, mulai dari tingkat kecamatan sampai tingkat pusat. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi, penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik. Administrasi pembangunan, pemerintahan daerah dan *good governance*.

C. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Ruang lingkup atau cakupan administrasi Negara sangat kompleks tergantung perkembangan kebutuhan dan dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Dikatakan Chandler dan Plano (1988:3) bahwa kehidupan manusia menjadi semakin kompleks maka apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah atau administrasi Negara juga semakin kompleks. Untuk mengetahui ruang lingkup administrasi Negara maka bisa dikaji dari tulisan-tulisan teoritis dan praktisi administrasi Negara yang populer dan dapat dijadikan dasar. Harus diakui cakupan atau ruang lingkup administrasi Negara sangat kompleks tergantung dari perkembangan kebutuhan atau dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Salah satu cara untuk melihat cakupan atau ruang lingkup praktis administrasi publik dari suatu Negara adalah dengan mengamati jenis-jenis lembaga-lembaga departemen dan non departemen yang ada. Menurut Chandler dan Plano (1988:33) bahwa apabila kehidupan menjadi semakin kompleks permasalahan maka apa yang dikerjakan oleh pemerintah atau administrasi Negara juga semakin kompleks.

Buku yang ditulis oleh Nikolas Henry (1995) memberikan beberapa ruang lingkup yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas (selain perkembangan ilmu administrasi Negara itu sendiri) antara lain:

- 1) Organisasi publik yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi.
- 2) Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia.
- 3) Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Sedangkan James L.Perry dalam Buku "*Handbook Of Public Administration*" (1989) menguraikan bahwa pokok-pokok bahasan administrasi publik terkait:

- 1) Tantangan-tantangan administrasi nrgara dan bagaimana menyesuaikan diri.
- 2) Sistem administrasi dan organisasi efektif.
- 3) Administrasi Negara terkait dengan usaha memperkuat hubungan dengan badan legislatif, badan-badan yang diangkat dan dipilih oleh rakyat.
- 4) Bagaimana menyusun kebijakan dan program sukses.
- 5) Administrasi perpajakan dan anggaran yang efektif.
- 6) Manajemen sumber daya manusia,
- 7) Bagaimana operasi pelayanan publik yang baik.
- 8) Bagaimana praktek administrasi publik yang professional dan etis (beretika).

Shafritz dan Russel (1997) dalam bukunya "*Introduction Public Administration*" menggambarkan bab-bab administrasi Negara sebagai berikut:

- 1) Lingkupan politik dan budaya
- 2) Penerapan *reinventing government*
- 3) Hubungan antara lembaga pemerintahan
- 4) Perkembangan teori manajemen dan organisasi,
- 5) Perilaku organisasi
- 6) Manajerialisme dan kinerja
- 7) Manajemen strategis di sektor publik
- 8) Kepemimpinan dan akuntabilitas
- 9) Manajemen personalia dan hubungan kerja
- 10) Keadilan sosial
- 11) Manajemen keuangan
- 12) Auditing, akunting,dan evaluasi,
- 13) Penghargaan dan etika.

Terakhir pembentukan dan pengembangan ruang lingkup kajian ilmu administrasi Negara juga harus mengikuti tantangan dan masalah yang akan dihadapi administrasi negara di masa depan, menurut Cooper tantangan administrasi publik abad 21 yang akan berdampak pada kajian administrasi Negara dan cakupan lima arena yakni:

- 1) *Globalization,*
- 2) *Diversity,*
- 3) *The Significance of limits (environmental, economic, social),*
- 4) *The increasing complexity of intergovernmental and intersectoral relations,*
- 5) *The important of the public law and legal processes.*

Ruang lingkup ilmu administrasi Negara pula dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Dibidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan yang banyak ditulis para pakar pemerintah meliputi :
 - a) Administrasi pemerintahan pusat
 - b) Administrasi pemerintahan Negara
 - c) Administrasi pemerintahan Kecamatan
 - d) Administrasi pemerintahan keluarahan
 - e) Administrasi pemerintahan desa
 - f) Administrasi pemerintahan kotamadya
 - g) Administrasi pemerintahan administrative
 - h) Administrasi kecamatan departemen
 - i) Administrasi non-departemen
- 2) Dibidang kekuasaan yang banyak ditulis para pakar ilmu politik,meliputi:
 - a) Administrasi politik luar negeri
 - b) Administrasi politik dalam negeri
 - c) Administrasi partai politik, posisi masyarakat LSM
 - d) Administrasi kebijakan pemerintah, policy wisdom, kondisi dan peranan pemerintah.
- 3) Dibidang peraturan perundang-undangan banyak ditulis para pakar ilmu hukum tata Negara, meliputi:
 - a) Landasan idiil
 - b) Landasan konstitusional
 - c) Landasan operasional
- 4) Dibidang kenegaraan banyak ditulis para pakar ilmu Negara, meliputi:
 - a) Tugas dan kewajiban Negara
 - b) Hak dan kewajiban Negara
 - c) Tipe dan bentuk Negara
 - d) Fungsi dan prinsip Negara
 - e) Unsur-unsur Negara
 - f) Tujuan Negara dan tujuan nasional
- 5) Dibidang pemikiran hakiki yang banyak ditulis oleh para pakar ilmu filsafat meliputi :
 - a) Etika administrasi Negara,tata nilai organisasi dan manajemen
 - b) Estetika administrasi Negara, cinta, rasa, dan karsa dari administrator
 - c) Logika administrasi Negara, disiplin ilmu, sumber daya manusia, hukum administrasi Negara.

- d) Hakikat administrasi Negara, pembentuknya sistem, kultur, struktur.
- 6) Dibidang ketatalaksanaan yang banyak ditulis para pakar ilmu administrasi publik meliputi:
- a) Administrasi pembangunan
 - b) Administrasi perkantoran
 - c) Administrasi kepegawaian
 - d) Administrasi kemiliteran
 - e) Administrasi perpajakan
 - f) Administrasi pengadilan
 - g) Administrasi kepenjaraan

Sebagai contoh dalam administrasi perkantoran atau administrasi perusahaan, meliputi berbagai proses administrasi, antara lain:

- a) Administrasi penjualan
- b) Administrasi periklanan
- c) Administrasi pemasaran
- d) Administasi perbankan
- e) Administrasi perhotelan
- f) Administrasi pengangkutan.

Tapi apakah administrasi penjualan, periklanan, pemasaran, perbankan, dan pengangkutan tersebut milik organisasi pemerintah atau swasta, di Amerika Serikat sulit mencari pembedanya karena begitu tinggi mutu pelayanan umum di Negara tersebut, selain itu karena ada pemerintah yang mensponsori perusahaan, badan hukum serta lembaga kemanusiaan tidak mencari untung. Untuk itu dilihat apakah perusahaan tersebut memiliki kreteria sebagai berikut dibawah ini:

1. Apakah kepemilikan dari perusahaan tersebut pribadi (swasta) atau milik Negara(BUMN).
2. Apakah kadar kepemilikannya melebihi dari 50% swasta atau milik pemerintahan.
3. Apakah merupakan subjek bagi ketetapan control pemerintah atau swasta pengawasannya.
4. Apakah merupakan subjek lain untuk aksi pada budget oleh musyawarah dalam proses pendermaan atau tidak sama sekali.

Pertumbuhkembangan dari perusahaan-perusahaan publik dan badan-badan yang tidak mengutamakan keuntungan (yayasan), serta organisasi semi pemerintah, adalah hal yang perlu dilihat pertanggungjawabannya (*responsibility dan accountability*). Lalu makna "administrasi" dalam administrasi Negara itu sendiri?

Kata "administrasi" dalam administrasi itu sendiri diambil dari kata *Administration*, Chandler & Plano dalam Bukunya *The Public Administration Dictionary* mengatakan bahwa administrasi adalah proses bagaimana kebijakan itu diimplementasikan. Administrasi Negara berfokus pada penegakan hukum, proses pembuatan akan menerapkan peraturan dan regulasi dalam penyelenggaraan kebijakan publik. Tujuan administrasi Negara adalah *non-profit* yang ditunjukkan semata-mata untuk kepentingan masyarakat yang berbeda dengan administrasi private (swasta) yang bertujuan untuk *profit*. Administrasi Negara terkait dengan lembaga-lembaga Negara sebagai pelaksana fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam penyelenggaraan kepentingan publik (Administrasi dalam arti luas). Komponen utama Administrasi Negara: organisasi, personalia dan keuangan yang bertujuan dalam pemecahan masalah dalam ketiga masalah tersebut (Administrasi dalam arti sempit). Lokusnya terdiri atas: Pegawai negeri, organisasi publik, elemen-elemen governance, dan masyarakat (klien, komunitas, warga negara). Fokusnya terdiri atas: Perilaku organisasi, struktur dan proses organisasi, manajemen, pengembangan *good governance*, sistem pelayanan publik, proses kebijakan publik, dan pembangunan.

Disini setidaknya kita tahu bahwa Administrasi publik selalu ada hubungannya dengan kebijakan dan Negara. Apapun yang dibahas dalam Administrasi Publik, entah pembangunan, masalah proyek, masalah sosial, manajemen, dan lain-lain, ujung-ujungnya kembali ke kebijakan dan Negara. Oleh karena itulah Administrasi Publik bukanlah jurusan yang mencetak mahasiswanya menjadi ahli tata buku, pegawai administrasi dalam perkantoran, namun lebih kepada mencetak mahasiswa menjadi ahli dalam hal *public policy*, baik itu sebagai pengamat, akademisi, maupun praktisi dan legislator. Variasi makna Administrasi Negara dapat dilihat juga dari persepsi orang tentang kata "administrasi Negara" itu sendiri. Menunjukkan bagaimana pemerintahan berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa yang selalu aktif dan berinisiatif untuk mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting bagi masyarakat. Masyarakat diperlukan sebagai pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang dilakukan pemerintah. Akan tetapi, ada yang mempersepsikan administrasi Negara sebagai *administration of public*, *administration for public*, *administration by public*.

D. Penutup

Jadi makna "Administrasi" disini lebih mengarah pada kebijakan, pemerintahan dan Negara. Bukan mengarah pada catat-mencatat, kantor ataupun tata usaha. Oleh karena itu di Amerika dan Negara-Negara barat lainnya, makna administrasi sendiri sudah cukup menjelaskan bahwa konotasinya dengan Negara atau public, sehingga tidak lajim digunakan kata Negara (*state*) untuk disandingkan dengan kata Administrasi. Misalnya *administrative* atau *administration* saja, kita sering mendengar istilah *Obama Administration* (pemerintahan Presiden Obama). Sedangkan di Indonesia, karena pemahaman yang tercermin di masyarakat masih terkatut pada makna perkantoran, tulis-menulis, tata usaha, dan lain-lain, maka kata Negara dibutuhkan untuk menjelaskan bahwa administrasi yang dimaksud mengarah ke kata kunci tersebut (negara).

Ada juga yang mengatakan bahwa administrasi Negara disamaartikan dengan manajemen pemerintahan. Hal ini dapat diartikan bahwa administrasi Negara adalah kegiatan yang dilakukan mengelolah, mendayagunakan sumber daya Negara (organisasi, personalia/pegawai negeri, dana dan lain-lain) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan atau untuk mencapai tujuan Negara.

BAB 2

PARADIGMA PERGERAKAN ADMINISTRASI PUBLIK

A. 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 penyelenggaraan pelayanan publik guna mewujudkan salah satu tujuan utama dibentuknya negara yakni kesejahteraan bagi masyarakat. Dalam konteks Indonesia, tujuan dari dibentuknya pemerintahan sebagaimana termaksud 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 digunakan dalam pembuatan dan pelaksanaan strategi, pengelolaan organisasi secara internal serta interaksi antara publik dengan politisi, masyarakat dan actor 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.

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.

Berangkat dari pemahaman di atas, tulisan ini berusaha untuk memberikan penggambaran yang komprehensif mengenai pergeseran paradigma Administrasi Publik dari masa ke masa. Melalui penggambaran tersebut diharapkan dapat membantu memberikan pengertian mengenai hakekat dan peranan seharusnya dari Administrasi Publik serta mampu mengenali permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan Administrasi Publik khususnya saat diterapkan di Indonesia. Dengan demikian, tulisan ini juga diharapkan dapat memberikan sumbang saran bagi upaya perbaikan penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia, khususnya dalam mempersiapkan Administrasi Publik yang mampu menerapkan *Good Governance* yang sejalan dengan konteks Otonomi Daerah yang saat ini berlangsung di Indonesia.

B. OLD PUBLIC ADMINISTRATION (OPA)

OPA dipengaruhi oleh gagasan Max Weber, pendekatan administrasi publik yang berlaku pada sebagian besar abad ke-20 menarik model birokrasi berdasarkan prinsip kembar hierarki dan meritokrasi. Ini pada awalnya diperkenalkan sebagai bagian dari reformasi birokrasi yang luas di Inggris dan Prusia pada akhir abad ke-19 untuk mengatasi sistem administrasi patrimonial dimana patronase dan favoritisme mendominasi keputusan pemerintah dan janji temu publik. Pendekatan ini memiliki sejumlah ciri khas. Ini bergantung pada kontrol terpusat, menetapkan

peraturan dan pedoman, pembuatan kebijakan terpisah dari implementasi, dan menggunakan struktur organisasi hirarkis (Osborne, 2006). Kata kunci adalah efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya manusia. Menggambar di Minogue (2001), McCourt (2013) menetapkan Ciri utama model ini: Pemisahan antara politik dan politisi terpilih di satu sisi dan administrasi dan administrator yang ditunjuk di sisi lain; Administrasi bersifat kontinyu, dapat diprediksi dan Peraturan-diatur; Administrator ditunjuk atas dasar kualifikasi, dan merupakan profesional terlatih; Ada pembagian kerja yang fungsional, dan hierarki tugas dan orang; Sumber daya milik organisasi, bukan untuk individu yang bekerja di dalamnya; Pegawai negeri melayani kepentingan publik dan bukan kepentingan pribadi.

Paradigma administrasi publik klasik atau administrasi publik klasik (old public administration) menurut para ahli administrasi publik berlangsung dari tahun 1887-1987. Administrasi publik klasik sangat dipengaruhi oleh pemikiran Woodrow Wilson, mantan Presiden Amerika Serikat dan Guru Besar Ilmu Politik di Princeton University Amerika Serikat. Melalui karya besarnya yang berjudul *The Study of Administration*, Wilson menyampaikan beberapa pemikiran tentang administrasi publik antara lain sebagai berikut.

1. Perlunya pemisahan antara aktivitas pembuatan kebijakan yang dilakukan dalam proses politik dan implementasi kebijakan yang harus dilakukan oleh birokrasi pemerintah (dikotomi politik-administrasi). Pemisahan tersebut dilakukan karena jika masalah administratif dicampuri politik, akan terjadi penyimpangan yang akan mengarah pada korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) sehingga pemerintahan menjadi tidak efisien.
2. Nilai yang ingin dicapai dalam pelaksanaan tugas pemerintahan adalah efisiensi, ekonomis, dan rasionalitas dengan dasar pengambilan keputusan *bureaucratic rational choice*.
3. Untuk mewujudkan nilai-nilai pada huruf b, perlu dibangun struktur organisasi yang efisien dan hirarkis. Organisasi yang tepat untuk itu adalah organisasi birokrasi. Menurut Thoha (2010), secara garis besar ide inti administrasi publik klasik adalah sebagai berikut.
 - a. Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh dan melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang.

- b. Publik policy dan administration berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik.
- c. Administrasi publik hanya memainkan peran yang lebih kecil pada proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan (*implementation*) kebijakan publik
- d. Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggungjawab kepada pejabat politik dan yang diberikan diskresi terbatas untuk melaksanakan tugasnya.
- e. Para administrator bertanggungjawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
- f. Program-program kegiatan diadministrasikan secara baik melalui garis hirarki organisasi dan dikontrol oleh para pejabat dari hirarki atas organisasi.
- g. Nilai-nilai utama (*the primary value*) administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- h. Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup sehingga warga negara keterlibatannya amat terbatas.
- i. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting budgeting*.

Sementara itu, Hood (1991) menyebutkan beberapa elemen kunci administrasi publik klasik yang pernah membumi dan berjaya pada era negara kesejahteraan (*welfare state*) 1945-1979, yaitu :

- a. Kombinasi "rule of law"
- b. Ketaatan atau fokus pada aturan yang telah ditetapkan
- c. Pemisahan "politik-administrasi" pada organisasi publik
- d. Komitmen pada penganggaran yang bersifat incremental (bertahap)
- e. Hegemoni (dominasi) negara pada pelayanan publik

Gagasan Wilson melakukan pemisahan antara politik dan administrasi tidak sepenuhnya dapat dilakukan karena pada kenyataannya administrasi publik tidak dapat dipisahkan dari kegiatan politik. Administrasi publik tidak hanya sekedar pelaksana keputusan politik dalam bentuk kebijakan negara, tetapi administrasi publik juga ikut merumuskan kebijakan negara. Sifat organisasi pada administrasi publik klasik yang sangat hirarkis menimbulkan *red-tape*, kelambanan, tidak adil,

dan biaya tinggi. Demikian pula dengan sifat administrasi publik klasik yang birokratik dan tertutup menyebabkan keterlibatan warga negara sangat terbatas sehingga keadilan sosial terabaikan dan dianggap tidak mampu memecahkan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat.

Dengan alasan-alasan di atas ditambah dengan perkembangan teknologi informasi, globalisasi, demokrasi, dan liberalisasi yang terjadi pada tahun 1990-an, berdampak pada perubahan lingkungan strategis administrasi publik sehingga mengharuskan administrasi publik meninjau kembali konsep-konsep yang telah ada selama ini, yang dianggap sudah tidak cocok dengan lingkungan strategis baru. Selain itu, Wilson juga menyatakan bahwa bidang administrasi itu adalah sama dengan bidang bisnis. Oleh karena itu, Wilson memberikan saran agar pemerintah itu mempunyai struktur mengikuti model bisnis yakni mempunyai eksekutif otoritas, pengendalian (*controlling*), yang amat penting mempunyai struktur hierarki, dan upaya untuk melaksanakan kegiatan mewujudkan tujuan itu dilakukan secara efisien. Konsep seperti ini yang kemudian dikenal sebagai "the Old of Public administration". Tugasnya adalah melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan. Tugas semacam ini dilaksanakan dengan netral, profesional dan lurus (*faith-fully*) mengarah kepada tujuan yang telah ditetapkan. Upaya seperti itu tidak bisa dilepaskan dari pengawasan yang dilakukan oleh pejabat politik, sehingga tidak menyimpang dari kebijakan politik yang dibuatnya.

Wilson telah pula mengingatkan bahwa konstelasi pelaksanaan kebijakan sebagai domain administrasi negara seperti itu ada bahayanya, yakni bisa besar kemungkinan diintervensi oleh politik, terutama politisi yang korup (*corrupt politicals*) yang berpengaruh negatif terhadap administrator dalam melaksanakan kebijakan dengan efisien. Kata kata Wilson yang terkenal adalah: "*Administration lies outside the proper sphere of politics. Administration questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices*" (Wilson, 1887). Ada dua tema kunci memahami administrasi negara seperti yang fondasi telah diletakkan oleh Woodrow Wilson di atas. Yang pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Perbedaan itu dikaitkan dengan akuntabilitas yang harus dijalankan oleh pejabat terpilih dan kompetensi yang netral dimiliki oleh administrator. Kedua, adanya perhatian untuk menciptakan struktur dan strategi pengelolaan administrasi yang memberikan hak organisasi publik dan manajernya yang memungkinkan untuk menjalankan tugas-tugas secara efektif dan efisien. Ide

konsep *the Old Public Administration* ini bisa berlangsung pada semua sektor kehidupan pemerintahan, mulai dari hal atau sektor pertahanan, kesejahteraan rakyat, pendidikan, transportasi, kesehatan masyarakat dan lain-lain.

Kelemahan dan Kelebihan Administrasi Publik Klasik (Old Public Administration)

1. Kelemahan

- a. Dalam Old Public Administration, pemerintahan yang kaku dan sentralistik sebagaimana yang dianut oleh OPA, karena masih kuatnya kewenangan penuh oleh pemerintah dalam membuat kebijakan, hal ini berindikasi adanya kebijakan yang menguntungkan pemerintah saja tapi tidak dapat mensejahterakan masyarakat umum.
- b. Paradigma OPA, kurang relevan dalam dalam menempatkan persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (inappropriate) dengan administrasi negara yakni menerapkan prinsip keterbukaan dan responsifnes sehingga perlu dibuatnya paradigma baru.
- c. Old Public Administration juga kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberi pelayanan kepada publik
- d. Old Public Administration terlalu menyederhanakan realitas struktur sosial kemasyarakatan.
- e. Karakteristik formalisme birokrasi yang sering kali dikendalikan oleh hubungan-hubungan informal.
- f. Tidak tumbuhnya rasa memiliki dikalangan birokrat. Hal ini disebabkan birokrasi difungsikan hanya sebagai pelayan kekuasaan dan pelayan rakyat.
- g. Birokrasi hanya dipersiapkan untuk pekerjaan-pekerjaan rutin. Karena itu, birokrasi sering kali tidak sensitif dan tidak mampu merespon dengan cepat perubahan yang terjadi dimasyarakat.

2. Kelebihan

- a. Politik yang tidak mencampuri kegiatan administrasi di pemerintahan. Sehingga tidak ada hasil dari kegiatan administrasi terhadap publik yang berbau politik.
- b. Old Public Administration juga memampukan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat

- diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif, para birokrat dilindungi dari kesewenangan hukum, dan masa depan para birokrat terjamin.
- c. Struktur birokrasi yang kompleks dan formal serta berdasarkan dokumen resmi akan menghindarkan birokrasi dari penyalahgunaan wewenang baik oleh birokrasi karir maupun birokrasi politisi yang berkuasa untuk sementara.
 - d. Old Publik Administration ini juga dapat diimplementasikan di negara berbentuk kerajaan.
 - e. Sifat netral dari Old Publik Administration ini dapat menghindarkan birokrasi dari kepentingan figur atau kelompok-kelompok tertentu.

Karakteristik Paradigma Old Public Administration

Dalam paradigma Old Public Administration, setidaknya terdapat tiga pokok pemikiran yang melandasinya antara lain paradigma dikotomi politik-administrasi, rasional model Herbert Simon dan teori pilihan publik. Pertama, berbicara mengenai dikotomi politik administrasi pada intinya berbicara tentang penjelasan bahwa politik dan administrasi harus dipisahkan dengan tegas sehingga tugas-tugas administrasi dapat dijalankan dengan netral dan profesional, tidak terkooptasi oleh pengaruh-pengaruh politik. Pejabat politik mempunyai tugas mengartikulasikan kepentingan publik dan memformulasikannya menjadi produk kebijakan. Sementara itu, administrator hanya bertugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. Jadi terlihat jelas bahwa tugas-tugas politik dan administrasi dipisahkan. Selain itu dalam paradigma ini, prinsip efisiensi dengan prosedur yang kaku juga diperhatikan. Pimpinan harus dapat menata organisasi serta menempatkan pegawainya di pos jabatan yang sesuai kemampuan dan keahlian tujuannya agar mesin organisasi dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Kedua, rasional model herbert simon, menurut simon manusia dipengaruhi oleh rasionalitas dalam mencapai tujuannya. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut pula sebagai manusia administratif. Manusia administratif mempunyai kepentingan untuk mencapai tujuan organisasi dan juga memiliki motif untuk memenuhi kepentingan pribadi. Motif pribadi ini tidak hanya berupa materi tetapi bisa berwujud rasa ingin dihormati atau diperhatikan oleh anggota yang lain akan kemampuan yang dimiliki

Ketiga, menyangkut masalah teori pilihan publik. Teori ini berhubungan dengan hakekat manusia sebagai makhluk ekonomi yang artinya manusia merupakan makhluk rasional yang selalu menginginkan terpenuhinya kebutuhan pribadi. Motif mencapai kepentingan pribadi yang maksimal dilakukan melalui upaya mencari kesempatan dalam pengambilan keputusan maka dalam kerangka pikir OPA praktik kolusi dan nepotisme tumbuh demi mengejar kepentingan pribadi ini.

Karakteristik Old Public Administration dari berbagai Aspek:

Aspek	Karakteristik
Dasar Teoritis dan fondasi epistemologi	Teori Politik
Rasionalitas dan Model Perilaku Manusia	Rasionalitas
Konsep kepentingan	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum
Responsivitas Birokrasi Publik	Client dan constituent
Peran Pemerintah	Rowing
Pencapaian Tujuan	Badan Pemerintah
Akuntabilitas	Hirarki administratif dengan keinginan yang tegas
Diskresi Administrasi	Diskresi Terbatas
Asumsi terhadap Motivasi Pegawai dan Administrator	Gaji dan keuntungan proteksi

Paradigma administrasi publik klasik atau administrasi publik klasik (old public administration) menurut para ahli administrasi publik berlangsung dari tahun 1887-1987. Administrasi publik klasik sangat dipengaruhi oleh pemikiran Woodrow Wilson, mantan Presiden Amerika Serikat dan Guru Besar Ilmu Politik di Princeton University Amerika Serikat.

OPA dipengaruhi oleh gagasan Max Weber, pendekatan administrasi publik yang berlaku pada sebagian besar abad ke-20 menarik model birokrasi berdasarkan prinsip kembar hierarki dan meritokrasi. Ini pada awalnya diperkenalkan sebagai bagian dari reformasi birokrasi yang luas di Inggris dan Prusia pada akhir abad ke-19 untuk mengatasi sistem administrasi patrimonial dimana patronase dan

favoritisme mendominasi keputusan pemerintah dan janji temu publik. Pendekatan ini memiliki sejumlah ciri khas. Kata kunci adalah efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya manusia.

C. NPM (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

Reformasi administrasi negara di Barat telah melampaui beberapa tahapan selama seabad terakhir ini dan sejak sebelum memulainya. Selama akhir abad kesembilan belas, yang ditandai dominannya ide tentang *negara minimal* dan aktivitasnya sebagai sebuah kekuatan jahat, bukan menjadi suatu komoditas yang diinginkan. Pada dasarnya setiap individu harus bertanggung jawab terhadap kesejahteraannya sendiri. Pelayanan publik, seperti yang disediakan negara, disediakan lembaga sektor swasta atau sebuah organisasi amal yang pada waktu itu berarti LSM. Pemerintah harus menjaga secara ketat peranan formalnya seperti disampaikan antara lain oleh Woodrow Wilson (1887). Di dalam abad kedua puluh, ide ini perlahan-lahan diwarnai konsep tanggungjawab sosial negara dari unsur sosialisme Fabian. Ciri-ciri mereka secara ringkas telah digambarkan Osborne dan McLaughlin sebagai berikut (2002:8) :

1. Menegaskan kembali bahwa permasalahan sosial dan ekonomi tidak berfokus sebagai kesalahan individu, dan lalu memperkenalkannya kembali sebagai isu kemasyarakatan yang melibatkan semua orang,
2. Menempatkan kembaliposisi negara sebagai tidak memiliki peran legitimasi dalam menyediakan setidaknya beberapa fungsi pelayanan publik, misalnya sanitasi,
3. Jika negara tidak menyediakan pelayanan publik maka ada kebutuhan melakukan kerjasama dengan satu lembaga amal atau sektor swasta, sehingga terjadi pola kerjasamayang tidak setara karena negara menjadi partner sosial.

Kecenderungan pemikiran ini, sangat diperkuat dengan hadirnya kondisi darurat pasca Great Depression, Perang Dunia II dan dinamika periode pasca-perang. Hal ini kemudian mengembangkan lahirnya 'Paradigma New Deal' (Ocampo tanpa tahun:248) di Amerika Serikat, selain konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) di Eropa. Motivasi konsep yang masih kontroversial ini mendasarkan aspek kebutuhan dasar warga negara, yang dalam kondisi sangat memaksa melahirkan keresahan sosial-politik dengan dampakyang tidak dapat dicegah negara.

Akhirnya sejak dekade 1970-an sampai sekarang, konsep ini dipengaruhi pemikiran konservatise Thatcher dan Reagan sehingga premis dasar konsep negara

kesejahteraan ini mulai dipertanyakan. Proses peralihan paradigma ini kemudian memunculkan model baru-nya yaitu konsep 'pemerintahan kewirausahaan' (*entrepreneurial government*). Hal ini bisa dikatakan sebagai batu pijakan utama konsep *New Public Management*.

Latar Belakang/ Sejarah Perkembangan New Public Management

New Public Management (NPM) muncul di tahun 1980-an khususnya di New Zealand, Australia, Inggris, dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan. Paradigma ini kemudian menyebar secara luas khususnya di tahun 1990-an disebabkan karena adanya promosi dari lembaga Internasional seperti Bank Dunia, IMF, Sekretariat Negara Persemakmuran dan kelompok-kelompok konsultan manajemen (lihat dalam Loffler and Bovaird, 2001, 1; Oluwu, 2002, 2-3; Drechsler, 2005, 17-28).

Paradigma NPM ini muncul disebabkan oleh sejumlah kekuatan baik di negara maju maupun di negara berkembang sebagaimana digambarkan oleh Larbi (1999, 2-5). Di negara maju, perkembangan yang terjadi dibidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administratif secara bersama-sama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan Administrasi Publik. Sasaran utama dari perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintah dan penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan pada efisiensi, ekonomi dan efektivitas. Faktor-faktor tersebut, oleh Larbi (1999, 2-5) untuk kemudian dijelaskan sebagai berikut:

1. Krisis ekonomi dan keuangan yang dialami negara. NPM muncul sebagai bagiadari perhatian keseimbangan pembayaran, ukuran pengeluaran publik dan biaya penyediaan pelayanan publik. Krisis keuangan yang terjadi telah menyebabkan adanya intervensi dari lembaga seperti IMF yang kemudian meminta dilakukannya reformasi keuangan. Sejalan dengan ini, peranan aktif dari negara dalam pengelolaan ekonomi dan dalam penyediaan secara langsung dalam penyediaan layanan mulai banyak dipertanyakan. Para pengkritik umumnya menyarankan agar ekonomi pasar dibiarkan sendiri untuk menyelesaikan masalahnya tersebut tanpa adanya intervensi aktif dari pemerintah. Reaksi yang kemudian banyak dilakukan oleh pemerintah di negara maju adalah dengan membuat pengukuran-pengukuran yang tidak hanya untuk memotong tetapi juga mengawasi pengeluaran publik. Hal ini kemudian

- dilakukan melalui perjuangan untuk mereorganisasikan dan memodernisasi birokrasi publik dengan menjadikan reformasi pengelolaan sektor publik sebagai agenda politik utama.
2. Pengaruh ide neoliberal dan kritik terhadap Administrasi Publik lama. Di akhir tahun 1970-an kelompok neoliberal semakin banyak melakukan kritik mengenai ukuran, biaya dan peran dari pemerintah dan sekaligus meragukan kapasitas dari pemerintah untuk memperbaiki permasalahan ekonomi. Hal ini menurut mereka dikarenakan negara kesejahteraan yang ada banyak melakukan monopoli dalam penyediaan pelayanan dan tidak efisien dalam pelaksanaan operasinya. Belum lagi, perhatiannya yang kurang terhadap pelanggan dan tidak berorientasi kepada hasil. Karenanya, menurut pandangan neoliberal hanya melalui kompetisi pasar lah efisiensi ekonomi dapat dicapai dan kepada publik diberikan pilihan pasar bebas. Pasar dianggap sebagai alokator sumberdaya yang efektif, mekanisme koordinasi yang efektif, proses pembuatan kebijakan yang rasional, serta mampu mendorong pemikiran yang inovatif dan berwirausaha. Pandangan ini menurut Larbi sangat dipengaruhi oleh pemikiran ekonomi liberal dan teori pilihan publik (*public choices*). Salah satu kritik dari teori pilihan publik adalah sistem penghargaan yang ada di sektor publik tidak mempromosikan kinerja yang efektif sementara politisi dan birokrat tidak mendapatkan insentif untuk mengontrol biaya.
 3. Sehingga menjadi berlebihan dan melewati batas waktu. Hal ini yang menyebabkan membengkaknya birokrasi yang membutuhkan struktur kewenangan hirarkhis berdasarkan aturan rasional. Untuk mengatasi kegagalan dari Administrasi Publik lama, para politisi dihadapkan pada tugas untuk menciptakan pengaturan organisasi melalui insentif, sanksi dan pengawasan yang dapat meminimalisir biaya dari perilaku yang tidak diinginkan dari badan-badan pemerintahan dan juga aktivitas untuk mengawasi hal tersebut. Sebagai tambahan, sifat membahayakan dari birokrasi seperti banyaknya aturan yang membatasi inisiatif juga harus dihilangkan untuk meningkatkan kinerja dan mendorong inovasi. Dalam pencarian akan efisiensi dan efektivitas pemerintahan tidak hanya reformasi yang dibutuhkan, melainkan juga perlu disokong upaya adopsi terhadap teknik dan praktek dari manajemen sektor privat.
 4. Perubahan konteks politik. Perubahan konteks politik dan ideologi merupakan faktor yang paling kuat bagi adanya reformasi di sejumlah negara maju.

5. Perkembangan teknologi informasi. Perkembangan dan ketersediaan teknologi informasi sangat membantu dalam menyediakan perangkat dan struktur yang dibutuhkan untuk membuat reformasi manajerial dapat bekerja di sektor publik³

Hal ini dapat dilihat misalnya dari keberadaan sistem informasi yang beradab yang sangat penting bagi prinsip desentralisasi manajemen melalui penciptaan badan-badan eksekutif. Dalam rangka desentralisasi dan akuntabilitas merupakan hal penting untuk mendapatkan rasa percaya diri dalam melaporkan informasi kinerja. Pertumbuhan dan peranan konsultan manajemen. Menglobalnya reformasi NPM juga disebabkan oleh para agen perubahan, yang diantaranya adalah konsultan manajemen internasional, kantor akuntan, dan lembaga Keuangan Internasional. Kesemua lembaga tersebut menjadi instrumen dalam meningkatkan masuknya teknik manajemen baru sektor privat ke sektor publik. Para agen perubahan ini memainkan peran penting dalam mengemas, menjual dan mengimplementasikan teknik-teknik NPM.

Hampir serupa dengan apa yang terjadi di negara maju, kemunculan NPM di negaraberkembang dilatarbelakangi juga oleh faktor-faktor krisis ekonomi dan keuangan, penyesuaian struktural dan kondisional, konteks manajemen dan Administrasi Publik, serta konteks politik bagi adanya reformasi dengan penjelasannya sebagai berikut (Larbi, 1999, 6-9):

1. Krisis ekonomi dan keuangan. Di banyak negara berkembang, krisis ekonomi merupakan faktor yang paling penting bagi diperkenalkannya program ambisus dalam mereformasi sektor publik sejak awal 1980an. Di Sub Sahara Afrika misalnya, krisis ekonomi dan keuangan telah memantik kebutuhan akan refomasi manajemen sektor publik. Begitu juga yang terjadi di Amerika Latin dimana banyak negara yang menderita akibat hutang domestik dan eksternal yang tidak berkelanjutan, memburuknya syarat-syarat perdagangan, peningkatan tingkat suku bunga pasar keuangan internasional, tingginya inflasi, rendahnya tabungan dan investasi, serta kelangkaan barang-barang konsumsi dasar. Melalui reformasi diharapkan dapat melemahkan permasalahan yang dihadapi, seperti lemahnya sejumlah institusi, ketidakdisiplinan keuangan, dan kelemahan daya kompetitif eksternal.

³ Jurnal Teguh Kurniawan. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik Dari Klasik Ke Npm .hal 2.

2. Penyesuaian struktural dan kondisional. Dengan meminta bantuan kepada IMF dan kemudian Bank Dunia pada akhirnya membuat negara berkembang harus mau menerima paket penyesuaian struktural dan stabilisasi berikut sejumlah persyaratan lainnya agar mendapatkan pinjaman. Melalui kebijakan yang demikian, lembaga-lembaga tersebut memaksa negara-negara yang terkena krisis untuk memulai reformasi yang pro pasar dan pro sektor privat. Paket penyesuaian struktural dari IMF dan Bank Dunia tersebut biasanya terbatas kepada upaya pengurangan defisit publik dan reorientasi pengurangan peran negara melalui pemangkasan ukuran, pengeluaran dan tanggungjawab dari sektor publik. Pandangan dari lembaga-lembaga ini sejalan dengan pandangan dari kelompok neoliberal, dimana mereka menganggap bahwa peranan pemerintah melalui intervensinya secara langsung dalam perekonomian, kinerja dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta kualitas manajemen ekonomi dan pembuatan kebijakan merupakan kunci utama dari permasalahan yang dihadapi. Karenanya, pengurangan besaran dan peran dari pemerintah dengan memberikan kepada sektor privat andil yang lebih besar dalam aktivitas perekonomian dianggap solusi baru pada masatersebut. Selain itu, keterlibatan dari sektor privat juga harus diimbangi dengan adanya reformasi terhadap birokrasi, bank pemerintah dan BUMN.
3. Konteks manajemen dan Administrasi Publik. Dalam menghadapi krisis melalui penyesuaian ekonomi, kesalahan institusi Administrasi publik dipercaya sebagai pemicu krisis pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Karenanya, reformasi dilakukan bukan hanya dengan penyesuaian dan perbaikan melainkan juga dengan membetulkan kesalahan administrasi dan meningkatkan kapasitasnya. Kesalahan administrasi dan ketidakmampuan kapasitas dianggap sebagai ancaman terhadap keberhasilan dan keberlanjutan dari penyesuaian yang dilakukan. Terdapat 3 (tiga) alasan dasar mengapa perlu adanya hubungan antara paket penyesuaian struktural dengan Administrasi Publik dan reformasi manajemen. Pertama, dalam pandangan Bank Dunia dan IMF, aparat pemerintah di negara yang terkena krisis terlalu luas, terlalu mencampuri, terlalu mahal dan tidak efisien. Secara umum, besaran pegawai dan gaji dari sektor publik dianggap terlalu besar dan merupakan bagian tertinggi dari belanja pemerintah. Dengan asumsi yang demikian maka peningkatan manajemen sektor publik memberikan perhatian yang utama bagi

pengurangan defisit publik melalui pengurangan jumlah dan gaji dari aparat pemerintah. Dalam prakteknya, pengurangan defisit anggaran dapat berarti mereformasi sistem pajak dan kepegawaian negeri, menghapuskan subsidi, dan menswastanisasikan perusahaan negara. Kedua, perlunya menghubungkan paket penyesuaian struktural dengan Administrasi Publik dan reformasi manajemen dikaitkan dengan lemahnya kapasitas pemerintah dan aparat administratifnya. Hal ini ditandai dengan lemahnya pembuatan kebijakan, penundaanyang lama, buruknya infrastruktur publik, kualitas yang buruk dari pelayanan publik, biaya transaksi yang tinggi, serta meluasnya korupsi. Untuk mengatasinya, reformasi dibutuhkan dalam rangka memperbaiki kapasitas dan mempromosikan efektivitas dan efisiensi, serta mencari jalan agar sistem Administrasi Publik dapat memadai dalam melaksanakan tugas pemulihan dan penyesuaian. Ketiga, adanya kenyataan bahwa kebanyakan ekonomi publik dan pelayanan sosial tidak dikelola secara memadai dan infrastrukturnya pun mengalami kerusakan yang amat sangat akibat ditelantarkan dalam jangka waktu lama dan kurangnya biaya perawatan. Akibatnya, penyampaian pelayanan sosial seperti pendidikan dan kesehatan dan pelayanan ekonomi seperti air bersih dan listrik menjadi tidak efisien. Karenanya, reformasi terhadap pelayanan publik ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja sekaligus menerapkan pengukuran biaya pemulihan.

4. Konteks politik bagi adanya reformasi. Konteks politik di negara berkembang pada tahun 1970-an dan 1980-an khususnya di Afrika, ditandai dengan ketidakstabilan politik dan kebijakan yang tidak berjalan. Orientasi dari para pemimpin politik di negara-negara tersebut umumnya tidak proterhadap pasar. Karenanya, reformasi ekonomi kurang dapat berjalan. Hal ini akan berubah manakala krisis ekonomi begitu menjadi-jadi dan tidak ada solusi lain kecuali meminta bantuan kepada lembaga Keuangan Internasional. Untuk itu, para pemimpin politik ini berani dalam mengambil resiko untuk reformasi agar mendapatkan pinjaman. Hal ini tentu saja menunjukkan kesenjangan rasa kepemilikan publik terhadap pentingnya penyesuaian yang harus dilakukan serta lemahnya komitmen pemerintah akan reformasi.

Teori yang terdapat dalam New Public Management

Tema pokok dalam *New Public Management* antara lain bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminologi di sektor publik. Bahwa dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya (*customer*). Dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka di dunia pasar (*market place*). Dengan mentransformasikan kinerja pasar seperti ini maka dengan kata lain akan mengganti atau mereform kebiasaan kinerja sektor publik dari tradisi berlandaskan aturan dan proses yang menggantungkan pada otoritas pejabat menjadi orientasi pasar dan dipacu untuk berkompetisi sehat.

Di dalam konsep *New Public Management* semua pimpinan manager didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal atau melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan. Mereka tidak lagi memimpin dengan cara-cara melakukan semuanya sampai jenis pekerjaan yang kecil-kecil. Mereka tidak lagi melakukan "*rowing*" menyapu bersih semua pekerjaan. Melainkan mereka melakukan *steering* membatasi terhadap pekerjaan atau fungsi mengendalikan, mengarahkan yang strategis saja. Dengan demikian, kunci dari *New Public Management* adalah sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik. Pengaturan seperti ini termasuk upaya melakukan kompetisi didalam instansi pemerintahan dan unit-unit lintas batas bagi sektor organisasi yang berorientasi publik maupun non profit.

Konsep *New Public Management* dapat dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah maka **Christopher Hood dari London School Of Economic 1995** mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional kearah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Cara-cara legitimasi birokrasi publik untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi administrasi tidak lagi di praktikkan oleh *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah.

Untuk lebih mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada

pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan semenjak konsep *New Public Management* ini dikemukakan maka telah banyak kemajuan dari praktik di beberapa negara dunia. Seperti upaya melakukan privatisasi fungsi-fungsi yang selama ini di monopoli oleh pemerintah di beberapa negara mengalami banyak perubahan dan kemajuan. Pimpinan eksekutif yang diwajibkan melakukan proses akuntabilitas terhadap tercapainya tujuan organisasi, menciptakan proses baru untuk mengukur peningkatan produktifitas kerja, dan melakukan *reengineering* sistem yang merefleksikan terhadap kuatnya komitmen pada akuntabilitas publik (Barzelay, 2001, Boston et al., 1996., Pollitt dan Bouckaert, 2000).

Donald Kettl (2000) menyebutkan dalam "*The global Public Management Reform*" yang memfokuskan pada 6 hal berikut :

1. Bagaimana pemerintah bisa menemukan cara untuk mengubah pelayanan dari hal yang sama dan dari dasar pendapatan yang lebih kecil,
2. Bagaimana pemerintah bisa menggunakan insentif pola pasar untuk memperbaiki patologi birokrasi, bagaimana pemerintah bisa mengganti mekanisme tradisional "komando-kontrol" yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah perilaku birokrat,
3. Bagaimana pemerintah bisa menggunakan mekanisme pasar untuk memberikan kepada warga negara (pelayanan alternatif yang luas) untuk memilih bentuk dan macam pelayanan publik atau paling sedikit pemerintah bisa mendorong timbulnya keberanian untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada warganya,
4. Bagaimana pemerintah bisa membuat program yang lebih responsif, bagaimana pemerintah bisa melakukan desentralisasi tanggungjawab yang lebih besar dengan memberikan kepada manajer terdepan insentif untuk memberikan pelayanan,
5. Bagaimana pemerintah bisa menyempurnakan kemampuan untuk membuat dan merumuskan kebijakan, bagaimana pemerintah bisa memisahkan perannya sebagai pembeli pelayanan dan perannya sebagai pembeli pelayanan yang sesungguhnya,
6. Bagaimana pemerintah bisa memusatkan perhatiannya pada hasil dan dampaknya *output* dan *outcome* ketimbang perhatiannya pada proses dan struktur, bagaimana mereka bisa mengganti sistem yang menekan pada

alur atas bawah (*top down*), dan sistem yang berorientasi pada aturan (*rule-driven systems*) kepada suatu sistem yang berorientasi pada alur bawah (*bottom up*) dan sistem berorientasi hasil.

Sama dengan pendapat **Kettl** di atas **Jonathan Boston (1991)** menyatakan bahwa pusat perhatian dan doktrin *New Public Management* pada intinya itu sebagai berikut: *lebih menekankan pada proses pengelolaan manajemen ketimbang perumusan kebijakan, perubahan dari penggunaan kontrol masukan (input controls) kepenggunaan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap output dan kinerja target, devolusi manajemen kontrol sejalan dengan pengembangan mekanisme sistem pelaporan, monitoring, akuntabilitas baru, disagregasi struktur birokrasi yang besar menjadi struktur instansi yang dikuasi otonomi, secara khusus melakukan pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan yang non komersial, menggunakan preferensi untuk kegiatan privat seperti privatisasi, sistem kontrak sampai dengan penggunaan sistem penggajian dan remunerasi yang efektif dan efisien.*⁴

Unsur-unsur New Public Management

New Public Management tidak berkaitan dengan kebijakan khusus ataupun serangkaian teknik-teknik, walaupun teori ini dalam premisnya mencakup keduanya. Teori ini lebih baik digambarkan sebagai satu paket yang bertujuan meningkatkan kinerja administrasi negara melalui penggunaan konsep-konsep dari sektor swasta. Walaupun secara harfiah belum muncul pembatasan mana yang termasuk *New Public Management* dan mana yang tidak termasuk *New Public Management*, salah satu definisi secara abstrak menyebutkan :

Deregulasi terhadap jalur manajemen, pengalihan departemen pelayanan publik dalam lembaga sendiri atau perusahaan, akuntabilitas berbasis kinerja; serta mekanisme kompetitif seperti kontrak dengan pihak luarserta pasar internal (Aucoin, 1993, Hood, 1991). Penulis lainnya juga memasukkan privatisasi dan downsizing sebagai bagian dari paket ini (Ingrahan, 1996; Minouque 1998).

Sebuah konsep ringkas yang diteorisasikan kemudian dan secara praktis mengenai ciri-ciri dasarnya sebagai berikut :

1. *Hands-on*, manajemen wirausaha, bukan bentuk-bentuk birokrasi teradisional,

⁴ Miftah Thoha, Ilmu Administrasi Publik Kontemporer, 2008, hal 74-76.

2. Menggunakan standar yang eksplisit dan ukuran kinerja
3. Memfokuskan pada kontrol hasil pentingnya disagregasi dan desentralisasi pelayanan publik,
4. Kompetisi dalam penyediaan pelayanan publik,
5. Penekanan pada manajemen dengan model ala sektor swasta,
6. Promosi disiplin dan penghemat sumberdaya,
7. Pemisahan pembuatan keputusan politik dari manajemen langsung yang menangani pelayanan publik (Osborne Mclaughlin 2002:9-10).

Jantung dari konsep tersebut ada dalam tiga poin utama yaitu terkait dimensi disagregasi atau desentralisasi, kompetisi dan privatisasi dari sektor pelayanan publik. konsep-konsep ini memberi ciri-ciri khusus, yang telah dikombinasikan dengan gerakan global dunia menuju desentralisasi dalam level yang tak terpisahkan. Hal ini digunakan dalam diskusi berikutnya, sebagai kerangka landasan pendekatan baru administrasi publik menurut ide turunan Mahzab pemikiran *New Public Management*, yang menjadi penekanan disini, kombinasi desentralisasi/privatisasi serta *New Public Management* telah disatukan dengan bulat hati dikalangan negara-negara donor.

Tekanan yang berlangsung secara implisit atau eksplisit untuk menyesuaikan diri dengan jalur pemikiran ini, atau setidaknya dengan ekspresinya pasti menghadapi begitu banyaknya ketidaksesuaian dengan ciri-ciri modern yang muncul dalam peraturan serta perundangan tentang desentralisasi di Indonesia. Suara dari *New Public Management* dapat ditemukan dalam beberapa sumber seperti pada Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 lewat pemisahan antara proses pembuatan keputusan serta organisasi manajemen organisasi, juga didalam rencana rekontruksi aceh (R3WANS) buku utama, 26 Maret 2005. Deskripsi dari tujuannya itu menonjolkan ciri-ciri yang dipinjam dari konsep *New Public Management*. Pemikiran lain dapat ditemukan dengan kaitannya terhadap ekonomi rakyat berkaitan klausul dari pasal 33 Konstitusi Indonesia. Berikut ini perbedaan antara konsep NPM dengan Administrasi Tradisional (Mardiasmo 2002).

Tradisional	New Public Management
Sentralistik	Desentralisasi dan manajemen berpindah
Berorientasi pada input	Orientasi kepada <i>input</i> , <i>output</i> dan hasil (jumlah uang)
Tidak diikat dimensi perencanaan yang panjang	Terintegrasi dan dilengkapi perencanaan jangka panjang
Berlandaskan pada jalur kinerja dan saling melengkapi	Berdasarkan tujuan dan orientasi target kerja
Pembagian departemen kaku	Lintas departemen
Prinsip anggaran <i>gross budget</i>	Anggaran berimbang, perencanaan, program, sistem anggaran sistematis-rasional
Anggaran tahunan	Anggaran sistem <i>bottom up</i>

Fakta pemikiran administratif baru ini dilihat merupakan kepanjangan sistem '*ekonomi rakyat*' berdasarkan konsep kolektivisme jawa, dan kepanjangan pemikiran integralistik Soepomo/Soekarna terlihat sangat menonjol. Hal ini terjadi sebagian karena keduanya ini telah diposisikan sebagai menolak secara diametris pemikiran kapitalisme pasar bebas (*free-flight capitalism*). Penolakan terhadap konsep, tidak mempertimbangkan bahwa sistem ini merupakan cikal bakal utama lahirnya pemikiran *New Public Management*.

Penerapan New Public Management

Meskipun jika kebijakan telah berlandaskan NPM dan hal lainnya bekerja lebih efisien, dalam konteks biaya yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan hasil masih muncul yaitu apakah hal itu dapat dikerjakan. Inti persoalannya adalah NPM telah berkembang dan menggantikan satu teknik administratif modern yang mapan. Ini bukanlah sesuatu yang benar-benar baru. Secara logis, pengenalannya tergantung apa yang telah ada sebelumnya yaitu sistem birokrasi modern rasional.

5

Langkah berikutnya kemudian tidak saja hanya menyediakan informasi, bahkan secara interaktif internet digunakan sebagai sarana bisnis secara umum. Sepertinya hal ini akan berkembang menjadi model yang telah diterapkan di seluruh Negara

⁵ Mason C Hoadley . *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*. 2006 . hal 261

Eropa. Banyak hubungan dengan baik sektor pemerintah maupun swasta telah dilakukan lewat internet dengan lebih sering. Haruslah ditekankan bahwa pola praktik ini lebih maju dari sekedar hanya pelayanan informasi dapat dilihat sebagai pelayanan tradisional yang dipercepat. yang baru melalui proses ini adalah pembayaran tagihan, menyelesaikan pembayaran pajak dan cukai, memesan tempat untuk pelayanan kesehatan yang sesuai keahlian.

Indonesia akan sangat diuntungkan jikalau berusaha menyamai visi yang dikembangkan Negara kawasan Asia Tenggara misalnya, dikembangkan lewat Malaysia's Vision 2020. Proses aplikasi, proses pengumuman, keluhan, penyesuaian, pembayran dan pelayanan lainnya dapat dilakukan dari komputer, baik di rumah atau melalui kafe internet dengan biaya murah. Meskipun sulit terlalu mengandalkan dampak potensial pelayanan ini akan meningkatkan secara langsung kualitas dan kuantitas pelayanan publik. Kontak langsung terhadap para pejabat berwenang dihindariseperti halnya kunjungan fisik yang menjemukan serta membuang waktu ke kantor pelayanan publik. Kenyataannya hambatan yang muncul terkait kelangkaan sarana komputer dinegara seperti Indonesia berdasarkan rasio dari akses individual terhadap komputer.

Rutinitas administratif yang efektif, berbasiskan informasi, proses pembuatan keputusan harus dilakukan pada satu tempat sebelum seseorang mempercepat penyebarannya terhadap masyarakat umum, atau lebih melalui media elektronik. Hanya melalui rutinitas administrasi yang jelas proses pemercepatan akan berpengaruh dan akan mengarahkan kepada terciptanya metode *short cut* serta cara-cara dalam melaksanakan hal-hal tersebut⁶. Jika upaya eksternal untuk meningkatkan administrasi publik Indonesia selama beberapa dekade lalu atau abad jikalau melibatkan upaya reformasi Belanda tahun 1990-an harus dilakukan dengan mereformasi lebih dulu dengan proses kemajuan selama setengah dekade reformasi.

Tema pokok dalam *New Public Management* ini antara lain bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminologi di sektor publik. Bahwa dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya (*cutomer*). Dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka didunia pasar (*market place*). Dengan mentransformasikan kinerja pasar

⁶ Mason C Hoadley . *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*. 2006 . hal 263-262

seperti ini maka dengan kata lain akan mengganti atau mereform kebiasaan kinerja sektor publik dari tradisi berlandaskan aturan.

Didalam konsep *New Public Management* semua pimpinan manager didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal. Mereka tidak melakukan *rowing* yaitu menyapu bersih semua pekerjaan melainkan mengarahkan *steering*. Dengan demikian, kunci dari *New Public Management* yaitu sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik. Pengaturan seperti ini termasuk upaya dalam melakukan kompetisi didalam instansi pemerintah dan unit-unit lintas batas bagi sektor organisasi yang berorientasi publik maupun non profit.

D. NPS (NEW PUBLIC SERVICE)

Paradigma New Public Management pada dasarnya mengkritisi peran Negara yang gagal dalam menggerakkan roda pembangunan. Negara yang korup dan birokratis dianggap sebagai salah satu sumber penyebab kegagalan dalam pembangunan. NPS lahir sebagai anti thesa dan berusaha mengkritiki NPM yang di anggap gagal di banyak Negara. NPM memang sukses diterapkannya di Amerika Serikat, Inggris, Selandia Baru, dan beberapa Negara maju lainnya tetapi bagi Negara berkembang seperti Indonesia dan Negara miskin di Asia Timur, Benua Afrika dianggap tidak sesuai untuk di terapkan di Negaranya. Hal itu disebabkan oleh penerapan konsep NPM karena tidak sesuai dengan landasan ideology, politik, ekonomi, dan sosial budaya di engara yang bersangkutan. Untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, maka pilihan terhadap NPS apat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintah, aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik, karena sangat membutuhkan waktu dan tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternative yang di tawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelola tata pemerintahan. Memang tidak gampang meninggalkan kebiasaan memerintah atau mengatur pada konsep admnistrasi lama, dari pada menyerahkan, menghargai pendapat sebagaimana yang disarankan.

Dengan demikian dari paradigma the new publicc service yang dipaparkan diatas, dapat disimpulkan bahwa semua ini menekankan pada partisipasi warga negara dalam merumuskan program-program layanan publik yang berpihak pada kebutuhan warga negara, memiliki hak yang sama, memberi ruang bagi partisipasi

publik dan transparansi para penyedia layanan dalam menghadapi warga negara, akuntabilitas sesuai dengan program, norma dan implementasi yang dijalankan lembaga birokrasi selama ini.

Paradigma pelayanan publik minimal yang harus diterapkan provider kepada user adalah akumulasi berbagai program yang berorientasi pada pilihan sekaligus suara publik sebagai cerminan dari perjuangan yang digalakkan pemerintah menuju paradigma pelayanan publik yang mau mendengar suara warga negara sebagai bahan pertimbangan dalam memutuskan setiap kebijakan pelayanan publik, termasuk didalamnya pelayanan KTP, Akte Kelahiran, IMB, dan sejenisnya.

Latar Belakang New Public Service

Akar dari NPS dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi yang pernah dikemukakan oleh Dimock, Dahl dan Waldo. NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun social trust, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (human beings) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.
4. Administrasi negara postmodern; mengutamakan dialog (dirkursus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan one best way perspective.

Ketidakberhasilan NPM mewujudkan administrasi public yang berkeadilan sosial melahirkan pendekatan baru yang berorientasi kepentingan masyarakat, yaitu New Public Service (NPS) (Denhard & Denhardt, 2003). NPS dalam literatur administrasi publik dikenal juga dengan paradigm governance (Denhardt & Denhardt, 2007), public governance (Bovaired & Loffler, 2009), atau collaborative governance (Ansell & Gash, 2007) untuk menggantikan istilah government dalam paradigm Old Public administration (OPA) dan paradigm NPM.

Pergeseran government ke governance dimaksudkan untuk mendemokratisasikan administrasi publik. Government merujuk pada institusi pemerintah terutama dalam kaitannya dengan Pembuatan kebijakan. Sementara itu, Governance menunjuk pada keterlibatan Non Governmental Organization (NGO), kelompok-kelompok kepentingan, dan masyarakat, disamping institusi pemerintah dalam pengelolaan kepentingan umum, terutama dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan public. Konsep governance memperhitungkan seluruh actor dan area kebijakan yang berada diluar "pemerintah/eksekutif inti" yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (Richard & Smith (2002).

NPS menilai bahwa NPM dan OPA terlalu menekankan pada efisiensi dan melupakan atau mengabaikan masyarakat sebagai sasaran dari kebijakan public. NPS memperbaiki kekurangan ini dengan konsep pelayanan kepada warga masyarakat bukan kepada pelanggan (*delivery service to citizen not costumer*) dalam proses penyelenggaraan administrasi public dan kebijakan public. Berbagai kebijakan dan program diarahkan untuk memenuhi kepentingan warga masyarakat dan dilakukan melalui tindakan kolektif dan proses kolaboratif. Dengan demikian, kepentingan public merupakan hasil dari proses dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama oleh masyarakat dan bukan agregasi kepentingan pribadi atau kelompok administrator public. Kebijakan public tidak hanya sekedar memenuhi tuntutan pasar, tetapi juga memperhatikan nilai-nilai dan kepentingan masyarakat (Denhardt&Denhardt, 2000, 2003).

Menurut pendekatan NPS, administrasi public tidak bisa dijalankan seperti perusahaan swasta seperti dikehendaki dalam NPM karena administrasi Negara harus mampu menciptakan suasana demokratis dalam keseluruhan proses kebijakan public, yaitu dengan memperhatikan kepentingan dan nilai-nilai yang hidup di kalangan masyarakat. Pegawai pemerintah tidak melayani pelanggan, tetapi member pelayanan untuk kepentingan demokrasi (Denhardt&Denhardt, 2003, 2007).Maknanya adalah NPS menaruh minat yang besar terhadap keadilan social yaitu dengan melibatkan masyarakat secara langsung dalam setiap aktivitas proses kebijakan public. Istilah public governance merujuk pada saling interaksi antara para stakeholders dengan tujuan mempengaruhi hasil kenijakan public (Bovaird& Loffler, 2009).Stakeholders diatas meliputi antara lain adalah masyarakat (warga Negara), organisasi masyarakat, lembaga public, media massa, politisi, organisasi nirlaba, kelompok kepentingan, dan sebagainya.

Kelahiran paradigma baru dalam administrasi public secara teoritis tidak berarti menghilangkan paradigma lama. Dalam praktik ketiga paradigma tersebut dapat berlaku secara bersama-sama atau bersamaan dalam suatu Negara. Pada organisasi yang menjunjung tinggi aspek hierarki, procedural, kesatuan perintah, dan kepatuhan seperti organisasi militer, kepolisian, kehakiman (lembaga masyarakatan), ketika merumuskan dan melaksanakan kebijakan, akan lebih cocok menggunakan paradig NPM yang berorientasi bisnis atau NPS yang berorientasi pelayanan (citizen charter).

Bagi organisasi pemerintah yang berorientasi bisnis (mencari profit) seperti lembaga-lembaga keuangan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), industry-industri strategis Negara, praktik administrasi dan kebijakan public lainnya tentu lebih cocok menggunakan paradig NPD. Sementara itu, institusi yang berorientasi pada pelayanan public dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial seperti kesehatan, pendidikan, pelayanan public, dinas/institusi social, akan lebih cocok menggunakan pendekatan NPS atau governance (Setyoko, 2011: 16-17).

Akar-Akar New Public Service (Layanan Publik Baru)

Denhardt dan Denhardt (2013:5) menyebutkan ada 3 akar layanan publik baru, yakni : (1) Teori warga negara demokratis, (2) Model komunitas dan masyarakat sipil, (3) Humanisme organisasional dan administrasi publik baru.

Akar 1: Kewarganegaraan Demokratis.

Perhatian tentang kewarganegaraan dan demokratis khususnya penting dan dapat dilihat dalam teori politik dan sosial dewasa ini, keduanya meminta kewarganegaraan yang lebih bersemangat, lebih efektif dan lebih terlibat (Barber 1984,1998; Mansbridge 1990, 1994; Partermann 1970, Sandel 1996). Tetapi kewarganegaraan dapat dipandang dengan cara yang berbeda-beda. Sesuatu definisi yang pertama dan jelas berfokus pada hak dan kewajiban warga negara seperti yang didefinisikan oleh sistem legal; yakni, kewarganegaraan dilihat dari status legal. Sebuah pandangan alternatif yang lebih luas menganggap kewarganegaraan dengan isu-isu yang lebih umum berkenaan dengan hakikat keanggotaan seseorang dalam sesuatu komunitas politik, termasuk isu-isu termasuk seperti hak dan tanggung jawab warga negara tanpa memandang status legal mereka (Turner, 1993:3). Menurut pandangan ini kewarganegaraan berkenaan dengan kapasitas individu untuk mempengaruhi sistem politik; iamenyiratkan keterlibatan aktif dalam kehidupan politik.

Diluar definisi ini, ada cara-cara yang berbeda untuk memahami apa yang tercakup dalam kewarganegaraan demokratis. Menurut Sandel (1996) model hubungan yang paling lazim antara warga negara dan warga negara yang sesungguhnya berdasarkan pada ide bahwa pemerintah ada untuk menjamin bahwa warga negara dapat membuat pilihan-pilihan yang konsisten dengan kepentingan diri mereka sendiri dengan menjamin prosedur-prosedur tertentu (seperti pemungutan sesuatu) dan hak-hak individu. Peran pemerintah ialah untuk memastikan kepentingan diri individual yang saling mempengaruhi yang berjalan dengan bebas dan adil. Jelaslah perspektif ini konsisten dengan ekonomi pilihan publik dan Manajemen Publik Baru (Lihat Kamensky 1996), dan para teoritis publik sebagian besar mendukung pandangan ini.

Semangat publik perlu dipupuk dan dipelihara, dan dapat dibantu melalui perhatian yang ajeg kepada prinsip-prinsip keadilan, partisipasi dan pertimbangan-pertimbangan publik yang mendalam. Rasa keadilan membangkitkan emosi-emosi yang kuat pada orang-orang diperlakukan dengan sewenang-wenang atau dieksploitasi, dan perlawanan mereka sering menjadi sangat kuat. Di sisi lain, suatu sistem yang dapat bermaksud mendorong keadilan kemungkinan besar dapat menimbulkan kasih sayang dan keterlibatan. Partisipasi adalah alat kedua untuk mendorong semangat publik. Orang yang terlibat dalam keputusan mereka akan lebih baik tentang keputusan itu dan lebih mungkin untuk membantu implementasinya; tetapi partisipasi dapat diatur sedemikian rupa untuk sehingga memberi rasa keterlibatan yang palsu kepada seseorang yang palsu kepada seseorang ,karena itu harus diseimbangkan kondisi-kondisi pertimbangan mendalam dan wacana yang terbuka. Pertimbangan mendalam dapat memperjelas dan kadang-kadang memperbaiki perbedaan-perbedaan yang dirasakan; ia dapat memberikan informasi yang disepakati bersama orang-orang sehingga bertolak dari " halaman yang sama"; dan ia dapat membangun rasa solidaritas dan komitmen kepada solusi-solusi yang mungkin diajukan." Dan suatu pertimbangan mendalam yang baik akan sering membuat semua orang selain yang berfikir- bertentangan, mengubah setidaknya beberapa pilihan mereka, kadang-kadang menghasilkan kesepakatan, kadang-kadang memperjelas konflik dengan cara-cara yang menyingkapi langkah-langkah apa yang perlu diambil selanjutnya " (Mansbridge 1994,156). Pandangan alternatif ini kewarganegaraan tidak menganjurkan penyalpangan kepentingan diri sebagai motif individual atau social yang naif dengan gagasan semangat publik. Tetapi pandangan ini benar-benar

menyarankan penyeimbangan “motif-motif” ini dan akhirnya pengakuan akan nilai atau kebijakan warga negara dan kepentingan publik seperti yang dapat kita harapkan dalam suatu masyarakat demokratis.

Akar 2 : Model-Model Komunitas dan Masyarakat Sipil.

Administrasi Publik juga menempatkan komunitas dan masyarakat sipil sebagai akar-akar penting layanan. Mengapa begitu banyak orang yang tertarik pada komunitas adalah sebuah pertanyaan yang menarik. John Gardner (1991) menganggap bahwa kesadaran komunitas, yang dapat berasal dari banyak level hubungan manusia yang berbeda mulai dari lingkungan hingga kelompok kerja, dapat memberikan struktur perantara yang dapat membantu diantara individu dan masyarakat. Nilai-nilai bersama suatu komunitas, menurut Gardner, penting tetapi dia juga mendesak agar kita mengetahui bahwa keseluruhan juga harus memadukan keberagaman. Untuk mencegah keseluruhan dari menekan keberagaman, harus ada suatu filsafat pluralism, dan suatu kesempatan bagi komunitas mempertahankan identitas mereka dan mendapat bagian dalam penempatan tujuan-tujuan kelompok yang lebih besar.

Diluar ciri-ciri diatas, menurut Gardner dan orang-orang lain, komunitas komunitas didasarkan pada kepedulian, kepercayaan, kerja tim, yang diikat bersama pada suatu sistem yang kuat dan efektif untuk komunikasi dan pemecahan konflik. Sifat komunikatif dalam komunitas menjembatani dan menghubungkan antara individu dan kolektivitas. Rosabeth Moss Kantor, teoritis manajemen terkenal, mengomentari ide ini dalam salah satu karya awalnya mengenai komunitas. Dia menulis, “pencarian komunitas juga merupakan pencarian untuk arah dan maksud dalam penempatan kolektif atas kehidupan individual. Investasi diri dalam suatu komunitas kolektif atas kehidupan individual. Investasi diri di dalam suatu komunitas penerima otoritasnya, dan ketersediaan untuk mendukung kehidupannya dapat memberikan identitas, makna pribadi, dan kesempatan untuk tumbuh dalam dalam kaitannya dengan standar-standar dan prinsip-prinsip pepadu yang dirasakan anggota adalah mengekspresikan sebagian dari diri sendiri” (Kantor 1997, 37).

Sebagian usaha ini tergantung pada pembangunan sekumpulan lembaga perantara yang sehat dan efektif yang secara serempak membantu memfokuskan keinginan-keinginan dan kepentingan-kepentingan warga negara dan memberikan pengalaman-pengalaman yang akan mempersiapkan para warga negara dengan

lebih baik bertindak dalam sistem politik yang lebih besar. Seperti yang dikemukakan oleh Robert Puttman (2000), tradisi demokratis Amerika tergantung tergantung pada eksistensi warga negara yang terlibat secara sipil, aktif dalam segala jenis kelompok, asosiasi, dan unit-unit pemerintah. Keluarga-kelurga, kelompok kerja, gereja-gereja, asosiasi-asosiasiwarga negara, kelompok- kelompok lingkungan, klub-klub oranisasi relawan, kelompok-kelompok sosial bahkan tim atletik membantu memabntu membangun hubungan diantara individu dan masyarakat yang lebih besar. Secara kolektif, kelompok-kelompok kecil ini merupakan "masyarakat sipil" dimana orang-orang perlu merencanakan kepentingan-kepentingan pribadinya dalam konteks urusan komunitas. Masyarakat sipil adalah suatu tempat bagi warga negara untuk terlibat satu sama lain dalam jenis dialog pribadi dan pertimbangan mendalam yang bukan hanya merupakan esensi pembangunan komunitas tetapi juga esensi demokratis itu sendiri.

Di sisi lain, warga negara masih ingin bertindak, mereka bangga dengan komunitas dan negerinya dan mereka ingin membantu dan menghasilkan perubahan yang positif. Sesungguhnya banyak warga negara yang melibatkan diri mereka ke dalam kegiatan- kegiatan politik jenis baru, yang tidak menghabiskan diri mereka ke dalam pemilihan dan partai politik, yang mereka lihat bersifat tertutup dan tak tertembus. Mereka ingin terlibat ke dalam gerakan-gerakan akar rumput yang berbasis warga negara di lingkungannya, di kelompok-kelompok kerja, dan di asosiasi-asosiasi. Kegiatan-kegiatan ini merupakan laboratorium kewarganegaraan. Inilah arena tempat mereka mengatur hubungan-hubungan baru satu sama lain dan hubungan dengan tantangan politik yang lebih besar, yang sadar dengan dilema partisipasi yang dipaksakan oleh dunia modern, tapi juga sadar akan kemungkinan baru untuk aktivisme dan keterlibatan yang ditawarkan kondisi-kondisi modern (Boytedan Kari 1996; Lapped an Dubois 1994).

Tampaknya ada juga peran penting dari pemerintah untuk mendorong pembangunan komunitas dan masyarakat sipil. Menariknya banyak pemimpin sipil dan politik yang progresif dan berpandangan kedepan menyadari bahwa usaha-usaha demikian bermanfaat dan dapat dilaksanakan kemudian dengan mereka melibatkan diri. Para pemimpin politik berusaha menjangkau warga negara dengan cara-cara substansial , baik dengan melalui teknologi informasi yang modern maupun dengan alat-alat yang lebih konvensional. Para manjer publik pun mendefinisikan peran mereka dalam berkenaan dengan keterlibatan warga negara dalam proses pemerintahan. Steve (1998) pemerintah dapat memainkan peran

penting dan sangat menentukan dalam menciptakan, memfasilitasi, dan mendukung hubungan antara warga negara dengan komunitas mereka.

Bagaimana Para administrator dipengaruhi oleh komunitas dan masyarakat sipil yaitu pertama, dimana ada interaksi warga negara yang kuat dan tingkat kepercayaan sosial yang tinggi dan kohesi di kalangan warga negara, para administrator publik dapat memperhitungkan stok modal yang sudah ada ini untuk membangun jaringan-jaringan yang lebih kuat, untuk membuka jala raya baru untuk dialog dan perdebatan, dan mendidik lebih jauh warga negara berkenaan dengan masalah pemerintahan demokratis (Woolum,2000). Kedua, administrator publik dapat menyumbang untuk pembangunan komunitas dan modal social.

Akar 3: Humanisme Organisional dan Administrasi Publik Baru.

Akar teoritis ketiga yang terpenting dalam Layanan Publik Baru adalah Humanisme Organisional. Pendekatan-pendekatan selama ini, berusaha membentuk organisasi-organisasi publik kurang didominasi oleh isu-isu otoritas dan pengendalian serta lebih memperhatikan kebutuhan-kebutuhan dan urusan-urusan konstituen internal dan eksternal. Cris Argyris dan Robert Golembiewsky membandingkan pandangannya atas organisasi yang lebih humanistic dengan model rasional. Dalam hal ini melalui kritik terhadap model pilihan publik. Golembiewsky mula-mula menyatakan bahwa asumsi rasional klasik adalah konstruk metodologis yang benar-benar tidak mencerminkan realitas (hal yang juga diakui para teoritis layanan publik). Manusia tidak selalu bertindak rasional atau bahkan mendekati perilaku rasional. Mendasari teori pilihan atas asumsi bahwa mereka demikian berarti bahwa manusia dibatasi oleh-oleh dalil logis tentang bagaimana manusia harus berperilaku jika mereka benar-benar bertindak secara rasional. Golembiewski beragumen, pandangan demikian mengabaikan pertimbangan-pertimbangan politik atau emosional yang penting yang harus diperhitungkan dalam mengembangkan teori yang komprehensif tentang perilaku manusia. Jika tidak demikian orang akan menyimpulkan, bersama Norton Long, bahwa para teoritisai pilihan publik "beragumen tentang logika yang elegandan sempurna tentang unicorns (kuda mistis bertanduk satu)" (dikutip dalam Golembiowski 1977,1492). Sumbangan penting lainnya untuk membangun organisasi yang lebih humanistik dalam sektor publik diberikan oleh sekelompok sarjana yang secara kolektif dikenal dengan Administrasi Publik Baru. Pada dasarnya mereka adalah mitra-mitra administrasi publik untuk gerakan radikal di akhir tahun enam puluhan/ awal tujuh puluhan di masyarakat secara umum dan dalam disiplin ilmu social lainnya.

Meskipun administrasi publik tidak pernah merupakan sesuatu gerakan yang koheren, karena para penyumbanganya sering berbeda satu sama lain secara substansial. Beberapa ide untuk berkaitan dengan administrasi publik baru sangat penting untuk diingat. Tentunya terkait dengan isu humanism organisasional, para sarjana pada priode itu menekankan pada perlunya menggali alternative bagi model organisasi yang hierarkis atas-bawah.membawa model yang lama mengobjektivikasi dan mempersonilisasi para anggota organisasi dan menyerukan pembangunan model-model yang menghargai keterbukaaan, kepercayaan dan komunikasi yang jujur, para sarjana ini mendiskusikan alternate-alternatif dengan nama seperti "organisasi dialektis dan "model kemitraan" (consiciated model).

Prinsip-Prinsip Dasar New Public Service

Menurut Denhardt & Denhardt (2013) ada 7 prinsip-prinsip dalam New Public Service. Prinsip-prinsip tersebut yaitu:

1. ***Serve citizens, not customers***

Karena kepentingan publik merupakan hasil dialog tentang nilai-nilai bersama daripadaagresi kepentingan pribadi perorangan maka abdi masyarakat tidak semata-meta merespon tuntutan pelanggan tetapi justru memusatkan perhatian untuk membangun kepercayaan dari kalaborasi dengan dan diatara warga negara.

2. ***Seek the public interest***

Administrator publik harus memberikan sumbangsi untuk membangun kepentingan publik bersama. Tujuannya tidak untuk menemukan solusi cepat yang disarankan oleh pilihan-pilihan perorangan tetapi menciptakan kepentingan bersama dan bertanggung jawab bersama.

3. ***Value citizenship over entrepreneurship***

Kepentingan publik lebih baik dijalankan olehabdi masyarakat dan warga negara yang memiliki komitmen untuk memberikan sumbagsih bagi masyarakat daripada dijalankan oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah uang masyarakat adalah milik mereka sendiri.

4. ***Think strategically, actdemocratically***

Kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan bertanggungjawab melalui upaya kolektif dan kalaboratif.

5. ***Recognize thataccountability is not simple***

Dalam perspektif ini abdi masyarakat juga harus mematuhi peraturan perundang-undangan, nilai-nilai kemasyarakatan, norma politik, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

6. ***Serve rather than steer***

Penting sekali bagi abdi masyarakat untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama untuk menggunakan kepemimpinan yang berbasis pada nilai bersama dalam membantu warga negara mengemukakan kepentingan bersama dan memenuhinya dari pada mengontrol atau mengarahkan masyarakat kearah nilai yang baru.

7. ***Value people, not just productivity***

Organisasi publik beserta jaringannya lebih memungkinkan mencapai keberhasilannya dalam jangka panjang jika dijalankan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan pada penghargaan kepada semua orang.

Karakteristik New Public Service

Dilihat dari teori yang mendasari munculnya *New Publik Service*(NPS), nampak bahwa NPS mencoba mengartikulasikan berbagai teori dalam menggunakan persoalan-persoalan publik. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai aspek, menurut Denhardt dan Denhardt paradigma NPS memiliki beberapa karakteristik dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

Tabel 1.1 Karakteristik-Karakteristik *New Public Service* (NPS)

Aspek	<i>New Public Service</i> (NPS)
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas Birokrasi publik	<i>Citizen's (warga negara)</i>
Peran pemerintah	<i>Serving (melayani)</i>
Akuntabilitas	Multiaspek: akuntabilitas Hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar Profesional
Struktur organisasi	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagai Secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap Motivasi pegawai Dan administrator	Pelayanan publik dengan Keinginan melayani masyarakat.

Kritik Mengenai New Public Service

NPS adalah cara pandang baru dalam administrasi negara yang mencoba menutupi (cover) kelemahan-kelemahan paradigma OPA dan NPM. Namun demikian, apakah NPS tidak memiliki kekurangan? Berikut ini akan diuraikan beberapa kritik terkait dengan beberapa kelemahan NPS.

1. Pendekatan politik dalam administrasi Negara.

Secara epistemologis, NPS berakar dari filsafat politik tentang demokrasi. Denhardt dan Denhardt menspesifikasikannya menjadi demokrasi kewargaan. Demokrasi merupakan suatu paham pemerintahan yang berdasarkan pada aturan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebaikan bersama. Dalam konteks demokrasi kewargaan, demokrasi dalam hal ini dimaknai sebagai pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan warga negara secara keseluruhan. Warga negara memiliki hak penuh memperoleh perhatian dari pemerintah dan warga negara berhak terlibat dalam setiap proses pemerintahan (politik dan pengambilan kebijakan). Denhardt dan Denhardt berhasil mencari akar mengapa pemerintah harus melayani (serve) bukan mengarahkan (steer), mengapa pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai warga negara (citizens) bukan sebagai pelanggan (customers), tetapi mereka lupa bahwa nalar politik telah masuk dalam upaya pencarian state of the art administrasi negara--pelayanan publik. Lebih jauh, Denhardt dan Denhardt telah terjerembab dalam pendulum administrasi negara sebagai ilmu politik (paradigma 3). Padahal, dengan merumuskan NPS sebagai antitesa terhadap NPM berarti mereka meyakini bahwa administrasi negara telah bergerak melewati paradigma 5. Tidak ada yang salah ketika Denhardt dan Denhardt mencari akar ideologis paradigma NPS dari teori-teori politik karena administrasi negara sangat dipengaruhi oleh ilmu politik. Hanya saja nalar politik seperti ini harus diwaspadai sebagai upaya merewind administrasi negara sebagai ilmu politik. Semestinya Denhardt dan Denhardt dapat menggunakan nalar administrasi negara dalam mencari akar dan prinsip-prinsip NPS yang bisa dikonstatasikan dengan NPM. Misalnya, Denhardt dan Denhardt dapat meyakinkan orang lain bahwa pemerintah bertanggung-jawab melayani masyarakat sebagai warga negara karena pada awalnya warga negaralah yang mendirikan negara dan kemudian menjalankannya serta terikat dengan aturan-aturan negara. Oleh karena itu, secara etika dan moral warga negara adalah pemilik negara.

2. Standar ganda dalam mengkritik NPM

NPS berusaha mengkritik NPM, tetapi tidak tegas karena kritikan terhadap NPS hanyalah kritik secara filosofis-ideologis bukan kritik atas realitas pelaksanaan NPM yang gagal di banyak negara. NPM memang sukses diterapkan di Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Selandia Baru dan beberapa negara maju lainnya, tetapi bagaimana penerapannya di negara-negara berkembang? Kenyataannya, banyak negara berkembang, termasuk Indonesia dan negara miskin, seperti negara-negara di kawasan benua Afrika yang gagal menerapkan konsep NPM karena tidak sesuai dengan landasan ideologi, politik, ekonomi dan sosial-budaya negara yang bersangkutan. Akhirnya, negara tersebut tetap miskin dan tidak menunjukkan adanya tanda-tanda kemajuan. Denhardt dan Denhardt mengkritik NPS sebagai konsep yang salah dalam memandang masyarakat yang dilayani. NPM memandang masyarakat yang dilayani sebagai customer, sedangkan NPS menganggap masyarakat yang dilayani sebagai warga negara (citizens). Namun, Denhardt dan Denhardt lupa mencari akar ideologis, mengapa NPM memiliki perspektif demikian dalam memandang subjek pelayanan? mengapa NPM menawarkan “jurus” privatisasi, liberalisasi dan deregulasi untuk mendongkrak kinerja pemerintah? Tidak bisa dipungkiri bahwa NPM adalah anak ideologis neoliberalisme yang mencoba menerapkan mekanisme pasar dan berupaya secara sistematis mereduksi peran pemerintah, sehingga pemerintah menurut konsep berada di belakang kemudi kapal, sedangkan kapalnya dijalankan oleh organ-organ di luar pemerintah. Dalam konsep NPS yang diajukan oleh Denhardt dan Denhardt nilai-nilai neoliberalisme NPM tidak hilang secara otomatis. Ketika pemerintah melayani masyarakat sebagai warga negara misalnya, aspek privatisasi bisa saja tetap berlangsung asalkan atas nama melayani kepentingan warga negara bukan pelanggan. Misalnya, sektor pendidikan dapat diprivatisasi asalkan pelaksana pendidikan tetap melayani masyarakat sebagai warga negara bukan pelanggan.

3. Aplikasi NPS masih diragukan

Prinsip-prinsip NPS belum tentu bisa diaplikasikan pada semua tempat, situasi dan kondisi. Administrasi negara sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan (ideologi, politik, hukum, ekonomi, militer, sosial dan budaya), sehingga suatu paradigma yang sukses di suatu tempat belum tentu berhasil diterapkan pada tempat yang lain. Prinsip-prinsip NPS masih terlalu abstrak dan perlu dikonstruksikan lagi. Prinsip dasar NPS barangkali bisa diterima semua pihak, namun bagaimana prinsip ini bisa diimplementasikan sangat bergantung pada aspek lingkungan. Lagi pula, NPS terlalu mensimplifikasikan peran pemerintah pada aspek pelayanan publik.

Padahal, urusan pemerintah tidak hanya berkaitan dengan bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi juga menyangkut bagaimana melakukan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Di negara-negara maju seperti di Amerika Serikat, Inggris dan Selandia Baru yang tidak lagi berkuat pada upaya percepatan pembangunan (*development acceleration*) dan peningkatan pertumbuhan ekonomi karena negara-negara tersebut relatif sudah stabil, maka pelayanan publik menjadi program prioritas yang strategis. Namun, bagi negara-negara berkembang, pelayanan publik bisa jadi belum menjadi agenda prioritas karena masih berupaya mengejar pertumbuhan dan meningkatkan pembangunan.

E. GOOD GOVERNANCE

Good Governance (Tata pemerintahan yang baik) merupakan istilah yang sangat populer sejak berakhirnya rezim Orde Baru dan digantikan dengan gerakan reformasi. Konsep Good Governance ini muncul karena kurang efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Pemahaman umum tentang *good governance* mulai terkemuka di Indonesia sekitar 15 tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan lembaga internasional mempersyaratkan "*good governance*" dalam berbagai program bantuannya. Kepemerintahan yang baik banyak diperkenalkan oleh lembaga donor atau pemberi pinjaman luar negeri seperti *World Bank*, *Asian Development Bank*, *IMF* maupun lembaga-lembaga pemberi pinjaman lainnya yang berasal dari negara-negara maju.

Good governance yang merupakan landasan nilai penyelenggaraan pemerintahan saat ini pada prinsipnya menekankan tentang pentingnya kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara sektor publik, sektor swasta dan masyarakat. *Good governance* ini mengisyaratkan adanya pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut tata pemerintahan yang baik. Keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sangat di tentukan oleh keterlibatan dan sinergi 3 aktor utama aparatur pemerintah, masyarakat maupun pihak swasta. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, aparatur pemerintah merupakan salah satu aktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya *governance*. Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintah sangat ditentukan oleh antara lain pemahaman terhadap konsep tata pemerintahan yang baik serta pengalamannya yang sangat terkait dengan birokrasi dan manajemen birokrasi pemerintah.

Good governance ditujukan untuk meningkatkan peranan dan keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan pada umumnya yang dimulai dari tahap perencanaan pembangunan, implementasi dan evaluasi. Sebab masyarakatlah yang paling tahu apa yang menjadi kebutuhannya, maka masyarakat harus dilibatkan dalam proses pembangunan dan diadopsinya konsep good governance ini bisa dianggap sebagai suatu gerakan kembali ke karakter pemerintah yang hakiki sebab good governance akan menghasilkan birokrasi yang handal dan profesional, efisien, produktif, serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Konsepsi *Good Governance*

Good Governance sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Menurut World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, baik pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2009:18)

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep governance, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. Governance menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.⁷

Dapat dikatakan bahwa Good Governance adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan

⁷ Sumarto Hetifa Sj, Inovasi, Partisipasi dan *Good Governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal 1-2

kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

Negara sebagai salah satu unsur *governance*, di dalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sektor-sektor informal lain di pasar. Sektor swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik, dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri. Sedangkan masyarakat terdiri dari individu-individu maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak terorganisasi) yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. Masyarakat meliputi lembaga-lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lainnya.

Arti *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada, yaitu 1) Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional, 2) Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti legitimasi, akuntabilitas, dan *assurance of human rights, autonomy and devolution of power*, dan *assurance of civilian control*. Sedangkan orientasi kedua, tergantung pada sejauh mana pemerintahan mempunyai kompetensi, dan sejauh mana struktur serta mekanisme politik serta administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Bank Dunia dan OECF mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang

langka, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* (kerangka dasar hukum dan politik) bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. Sedangkan UNDP (United National Development Planning) sendiri memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta dan masyarakat. Berdasarkan hal ini, UNDP (United National Development Planning) kemudian mengajukan prinsip *good governance* sebagai berikut (Hardjasoemantri, 2003):

1. Partisipasi (Participation)

Asas partisipasi adalah bentuk keikutsertaan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan. Bentuk keikutsertaan dibangun berdasarkan prinsip demokrasi yakni kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat secara konstruktif. Menurut Jewell dan Siegall (1998:67) partisipasi adalah keterlibatan anggota organisasi didalam semua kegiatan organisasi. Di lain pihak Handoko (1998:31) menyatakan partisipasi merupakan tindakan dan pengawasan kegiatan di dalam organisasi. Semua warga negara berhak terlibat dalam keputusan, baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah untuk mewakili kepentingan mereka. Paradigma birokrasi sebagai center for public harus diikuti dengan berbagai aturan sehingga proses sebuah usaha dapat dilakukan dengan baik dan efisien, selain itu pemerintah juga harus menjadi public server dengan memberikan pelayanan yang baik, efektif, efisien, tepat waktu serta dengan biaya yang murah, sehingga mereka memiliki kepercayaan dari masyarakat. Partisipasi masyarakat sangat berperan besar dalam pembangunan, salah satunya diwujudkan dengan pajak.

2. Penegakan Hukum (Rule of Law)

Penegakan hukum adalah pengelolaan pemerintah yang profesional dan harus didukung oleh penegakan hukum yang berwibawa. Penegakan hukum sangat berguna untuk menjaga stabilitas nasional. Karena suatu hukum bersifat tegas dan mengikat. Sehubungan dengan itu, Santosa (2001:87) menegaskan, bahwa Perwujudan *good governance* harus diimbangi dengan komitmen pemerintah untuk menegakkan hukum yang mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Supremasi Hukum, yakni setiap tindakan unsur-unsur kekuasaan negara dan peluang partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan pada hukum dan peraturan yang jelas dan tegas dan dijamin pelaksanaannya secara benar serta independen.

- b. Kepastian hukum, bahwa setiap kehidupan berbangsa dan bernegara diatur oleh hukum yang jelas dan pasti, tidak duplikasi dan tidak bertentangan antara satu dengan lainnya.
- c. Hukum yang responsive, yakni aturan-aturan hukum disusun berdasarkan aspirasi masyarakat luas, dan mampu mengakomodasi berbagai kebutuhan publik secara adil.
- d. Penegakan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif, yakni penegakan hukum yang berlaku untuk semua orang tanpa pandang bulu jabatan maupun status sosialnya sebagai contoh aparat penegak hukum yang melanggar kedisiplinan dan hukum wajib dikenakan sanksi.
- e. Independensi peradilan, yakni peradilan yang independen bebas dari pengaruh penguasa atau pengaruh lainnya. Sayangnya, di negara kita independensi peradilan belum begitu baik dan dinodai oleh aparat penegak hukum sendiri, sebagai contoh kecilnya yaitu kasus suap jaksa.

3. Transparansi (Transparency)

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah (Notodisoerjo, 2002:129). Dengan adanya transparansi maka pemerintah menunjukkan kinerjanya sebagai tolak ukur dan informasi bagi masyarakat di pemerintahan. Menurut Jeff dan Shah (1998:68) indikator yang dapat digunakan untuk mengukur transparansi yaitu: Bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah. Akibatnya tidak adanya prinsip transparansi ini bangsa Indonesia terjebak dalam kubangan korupsi yang sangat parah. Salah satu yang dapat menimbulkan dan memberi ruang gerak kegiatan korupsi adalah manajemen pemerintahan yang tidak baik. Dalam pengelolaan negara, Goffe berpendapat bahwa terdapat delapan unsur yang harus dilakukan secara transparansi, yaitu :

- a. Penetapan posisi dan jabatan.
- b. Kekayaan pejabat publik.
- c. Pemberian penghargaan.
- d. Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan.
- e. Kesehatan.
- f. Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik.
- g. Keamanan dan ketertiban.
- h. Kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat.

Dalam hal penempatan posisi jabatan public harus dilakukan melalui mekanisme *test and proper test* (uji kelayakan) yang dilakukan oleh lembaga-lembaga independen, seperti komisi yudisial, komisi kepolisian, komisi pajak dan sebagainya.

4. Responsif (Responsiveness)

Asas responsif adalah bahwa pemerintah harus tanggap terhadap persoalan-persoalan masyarakat secara umum. Pemerintah harus memenuhi kebutuhan masyarakatnya, bukan menunggu masyarakat menyampaikan aspirasinya, tetapi pemerintah harus proaktif dalam mempelajari dan mengalisa kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Jadi setiap unsur pemerintah harus memiliki dua etika yaitu etika individual yang menuntut pemerintah agar memiliki kriteria kapabilitas dan loyalitas profesional. Dan etika sosial yang menuntut pemerintah memiliki sensitifitas terhadap berbagai kebutuhan publik. Orientasi kesepakatan atau Konsensus (Consensus Orientation). Asas konsensus adalah bahwa setiap keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah. Cara pengambilan keputusan secara konsensus akan mengikat sebagian besar komponen yang bermusyawarah dalam upaya mewujudkan efektifitas pelaksanaan keputusan. Semakin banyak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili selain itu semakin banyak yang melakukan pengawasan serta kontrol terhadap kebijakan-kebijakan umum maka akan semakin tinggi tingkat kehati-hatiannya dan akuntabilitas pelaksanaannya dapat semakin di pertanggungjawabkan.

5. Konsesus (consesus)

Pengambilan keputusan adalah salah satu asas yang fundamental yang harus di perhatikan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan *good governance*. Pengambilan keputusan secara konsensus yakni mengambil keputusan melalui proses musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama. Prinsip ini menyatakan bahwa keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah melalui konsesus. Model pengambilan keputusan tersebut, selain dapat memuaskan sebagian besar pihak, juga akan menjadi keputusan yang mengikat dan milik bersama, sehingga akan memiliki kekuatan memaksa bagi semua komponen yang terlibat untuk melaksanakan keputusan tersebut.

Pelaksanaan prinsip pada paktinya sangat terkait dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan, kultural demokrasi, serta tata aturan dalam kegiatan pengambilan kebijakan yang berlaku dalam sebuah system.

Paradigma ini perlu dilakukan dalam konteks pelaksanaan pemerintahan, karena urusan yang mereka kelola adalah persoalan-persoalan public yang ahrus di pertanggung jawabkan kepada masyarakat.

6. Kestetaraan (equity)

Asas kesetaraan yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Asas ini dikembangkan berdasarakan sebuah kenyataan bahwa bangsa Indonesia ini tergolong bangsa yang prural, baik dari segi etnik, agama dan budaya. Pruralisme ini tentu saja pada satu sisi dapat memicu masalah apabila dimanfaatkan dalam konteks kepentingan sempit seperti primordialisme, egoism, dan sebagainya. Karena prinsip kesetaraan harus diperhatikan agar tidak memicu akses yang tidak diinginkan dalam penyelenggaraan pemerintah. Asas kesetaraan dan keadilan adalah kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan publik. Pemerintah harus bersikap dan berperilaku adil dalam memberikan pelayanan terhadap publik tanpa mengenal perbedaan kedudukan, keyakinan, suku, dan kelas sosial. *Clean and good governance* juga harus didukung dengan asas kesetaraan, yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Asas ini harus diperhatikan secara sungguh-sungguh oleh semua penyelenggara pemerintahan di Indonesia karena kenyataan sosiologis bangsa kita sebagai bangsa yang majemuk, baik etnis, agama, dan budaya.

7. Efektivitas (Effectiveness) dan Efisiensi (Efficiency)

Efisiensi berkaitan dengan penghematan keuangan, sedangkan Efektivitas berkaitan dengan ketepatan cara yang digunakan untuk menyelesaikan masalah (Handoko, 1998:23). Menurut Jeff dan Shah (1998:7) indikator yang dapat digunakan untuk mengukur efisiensi dan efektivitas, yaitu : *Efisiensi*: Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat, berkurangnya penyimpanan pembelanjaan, berkurangnya biaya operasional pelayanan dan mendapatkan ISO pelayanan. *Efektivitas*: Meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (Kebocoran, Pemborosan, Penyalahgunaan wewenang dan sebagainya) melalui media massa dan berkurangnya pentimpangan. Konsep efektivitas dalam sektor kegiatan-kegiatan publik memiliki makna ganda, yakni efektivitas dalam pelaksanaan proses-proses pekerjaan, baik oleh pejabat publik maupun partisipasi masyarakat, dan kedua, efektivitas dalam konteks hasil, yakni mampu memberikan kesejahteraan pada sebesar-besarnya kelompok dan lapisan sosial. Kriteria efektif dan efisien yaitu pemerintah harus berdaya guna dan berhasil guna. Kriteria efektivitas biasanya diukur dengan parameter produk yang dapat

menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Sedangkan asas efisiensi umumnya diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Semakin kecil biaya yang dipakai untuk mencapai tujuan dan sasaran maka pemerintah dalam kategori efisien.

8. Akuntabilitas (Accountability)

Asas akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka.,di sisi lain Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggung jawabkan semua tindakan dan kebijaksanaan yang telah ditemapuh (Mardiasmo, 2001:251). Menurut Jeff dan Shah (1998:70) Indikator yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas, yaitu meningkatnya kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah, tumbuhnya kesadaran masyarakat, meningkatnya keterwakilan berdasarkan pilihan dan kepentingan masyarakat, dan berkurangnya kasus-kasus KKN.

Setiap pejabat publik dituntut untuk mempertanggungjawabkan semua kebijakan, perbuatan, moral, maupun netralitas sikapnya terhadap masyarakat.Inilah yang dituntut dalam asas akuntabilitas dalam upaya menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

9. Visi Strategis

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Tidak sekedar memiliki agenda strategis untuk masa yang akan datang, seseorang yang memiliki jabatan publik atau lembaga profesional lainnya, harus memiliki kemampuan menganalisa persoalan dan tantangan yang akan dihadapi oleh lembaga yang dipimpinya. Bangsa-bangsa yang tidak memiliki sensitifitas terhadap perubahan serta prediksi perubahan kedepan,tidak saja tertinggal oleh bangsa lain di dunia,tapi juga akan terperosok pada akumulasi kesulitan, sehingga proses *recovery*nya tidak mudah. Salah satu contoh,Kecerobohan bangsa Indonesia dalam menerapkan kebijakan devisa bebas di era 1980-an, dan memberi peluang pada sector swasta untuk melakukan *direct loan* (pinjaman langsung) terhadap berbagai lembaga keuangan di luar negeri,dengan tanpa perhitungan jadwal pembayaran yang rasional telah mengakibatkan krisis keuangan di akhir 1990-an yang mengakibatkan nilai tukar dolar meningkat dan kurs rupiah anjlok.Aspek lain yang lebih penting dalam konteks pandangan strategi untuk masa ytuang akan datang,adalah perumusan-

perumusan *blueprint design* kehidupan ekonomi, social dan budaya untuk sekian tahun kedepan yang ahrus dirancang dan dikerjakan sejak sekarang. Untuk mewujudkan cita *good governance* dengan asas-asas fundamental sebagaimana telah dipaparkan, setidaknya harus melakukan lima aspek prioritas,yakni:

1. Penguatan Fungsi dan Peran Lembaga Perwakilan
2. Kemandirian Lembaga Peradilan
3. Aparatur Pemerintah yang Professional dan Penuh Integritas
4. Masyarakat Madani (*Civil Society*) yang Kuat dan Partisipatif
5. Penguatan Upanya Otonomi Daerah.

Kesembilan prinsip tersebut saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri. Atas dasar uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga kesinergian yang konstruktif di antara domein-domein negara, sektor swasta, dan masyarakat, oleh karena *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.

Mewujudkan Good Governance

Pada awal tahun 1900-an, diadakan pertemuan negara-negara donor yang dipromotori oleh Bank Dunia. pertemuan ini, kemudian dikenal sebagai " konsensus washington". Dalam pertemuan ini terungkap, banyak bantuan asing "bocor" akibat praktik *bad governance* (pemerintah yang tidak akuntabel, tidak transparan, penyalahgunaan wewenang, korupsi dll). Oleh karena itu, kemudian disepakati bahwa penerima bantuan harus diberi persyaratan (*conditionality*), yaitu kesedian untuk mempraktikkan *good governance* (keterbukaan, demokrasi, *check and balance*, dll). Maka sejak pertengahan 1900-an bantuan asing disertai kondisionalitas untuk mengurangi kebocoran bantuan asing dan efektivitas pemerintahan negara berkembang.

Pierre Landell-Mills & Ismael Seregeldin mendefinisikan *good governance* sebagai penggunaan otoritas dan kekuasaan untuk mengelola sumber daya demi pembangunan sosial ekonomi. Sedangkan Robert Charlick mengartikan *good governance* sebagai pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan peraturan dan/atau kebijakan yang absah demi untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan.

Governance merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Ada 3 pilar *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Sementara itu, paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *good government* sebagai satu satunya penyelenggaraan pemerintah. *Good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*) dalam hal ini adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Seperti disampaikan Bob Sugeng Hadiwinata, asumsi dasar *good governance* haruslah menciptakan sinergi antara sektor pemerintah (menyediakan perangkat aturan dan kebijakan), sektor bisnis (menggerakkan roda perekonomian), dan sektor *civil society*(aktivitas swadaya guna mengembangkan produktivitas ekonomi,efektivitas dan efisiensi)⁸.

Syarat bagi terciptanya *good governance*, yang merupakan prinsip dasar meliputi partisipatoris, *rule of law* (penegak hukum),transparansi, *responsiviness*(daya tanggap), konsensus,persamaan hak, efektivitas dan efisiensi dan akuntabilitas. Implementasi kesemuanya,sangat dibutuhkan sebagai syarat bagi terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*). Pemerintah akan mampu melaksanakan fungsinya dalam kerangka *good governance*bila diciptakan suatu sistem administrasi publik yang kooperatif dengan pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat.

Menurut *Institute on Governance* (1996),sebagaimana dikutip Nisjar (1997), untuk menciptakan *good governance* perlu diciptakan hal-hal sebagai berikut :

1. Kerangka kerja tim (*team work*) antar organisasi,departemen,dan wilayah.
2. Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan.
3. Pemahaman dan komitmen terhadap manfaat dan arti pentingnya tanggungjaab bersama dan kerjasama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan

⁸ Bob Sugeng Hadiwinata, *Good governance; Konsep dan Teori*, Mata Kuliah Demokrasi,Civil Society,dan Pemerintahan, Universitas Padjajaran,2007)

4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung resiko dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistis dapat dikembangkan.
5. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi pada masyarakat, mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan kepada asas pemerataan dan keadilan dalam setiap tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus kepada kepentingan masyarakat, bersikap profesional, dan tidak memihak (non-partisan).

Dalam mewujudkan *good local governance* di daerah diperlukan langkah-langkah pelaksanaan secara terencana dengan sistematis dan terpadu. UNDP (1997:43) mengemukakan 10 langkah pelaksanaan pewujudan good governance, sebagai berikut:

1. *Understanding and appreciating the potential of good governance for equitable development.*
2. *Overcoming distrust among partners and gaining mutual respect.*
3. *Consensus building on core principles of partnership, formalizing partnership and assigning specific responsibilities.*
4. *Planning municipal development revenue and mobilizing new resources*
5. *Reviewing municipal revenue and mobilizing new resource.*
6. *Reviewing and upgrading management tools for governance and partnerships.*
7. *Setting un system to obtain skills, informations and knowledge on regular basis.*
8. *Revision of prosedures and legislation and mid-course correction.*
9. *Regular review of performance.*
10. *Scaling up Good Governance practice.*

Penerapan Good Governance pada Birokrasi Publik di Indonesia

Pada awal 2007, Komite Nasional Kebijakan Governance telah menyempurnakan Pedoman Umum *Good Corporate Governance* (GCG) dan merintis pembuatan Pedoman *Good Public Governance (Combined Code)* yang pertama di Indonesia, dan mungkin bahkan di dunia. Ini merupakan sebuah terobosan dan bukti kepedulian terhadap penciptaan kondisi usaha yang lebih baik dan menjanjikan di Indonesia jika diterapkan dengan konsisten. Pemerintah melalui perangkatnya juga terlihat melakukan banyak pembenahan untuk memperbaiki citra pemerintah dan

keseriusannya dalam meningkatkan praktik *good public governance*, melalui pemberdayaan Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian telah cukup banyak temuan dan kasus yang diangkat ke permukaan dan diterapkan enforcement yang tegas.

Indonesia di tengah dinamika perkembangan global maupun nasional, saat ini menghadapi berbagai tantangan yang membutuhkan perhatian serius semua pihak. *Good governance* atau tata pemerintahan yang baik, merupakan bagian dari paradigma baru, yang berkembang dan, memberikan nuansa yang cukup mewarnai terutama pasca krisis multi dimensi, seiring dengan tuntutan era reformasi. Situasi dan kondisi ini menuntut adanya kepemimpinan nasional masa depan, yang diharapkan mampu menjawab tantangan bangsa Indonesia mendatang. Perkembangan situasi nasional dewasa ini, di cirikan dengan tiga fenomena yang dihadapi, yaitu :

1. Permasalahan yang semakin kompleks (multidimensi)
2. Perubahan yang sedemikian cepat (regulasi kebijakan dan aksi-reaksi masyarakat)
3. Ketidakpastian yang relatif tinggi (bencana alam yang silih berganti, situasi ekonomi yang tidak mudah di prediksi, dan perkembangan politik yang *up and down*).

Kesenjangan proses komunikasi politik yang terjadi di Indonesia antara pemerintah dan rakyatnya, maupun partai yang mewakili rakyat dengan konstituennya menjadikan berbagai fenomena permasalahan sulit untuk di pahami dengan logika awam masyarakat, seperti :

1. Indonesia kaya raya potensi Sumber Daya Alam (SDA), mengapa banyak yang miskin.
2. Anggaran untuk penanggulangan kemiskinan naik drastis dalam tiga tahun terakhir ini, dari 23 trilyun (2003) menjadi 51 trilyun lebih (2007), mengapa jumlah penduduk miskin justru meningkat dari 35,10 juta (2005) menjadi 39,05 juta (2006) ? Bukankah bila anggarannya di tambah dengan tujuan untuk menanggulangi kemiskinan, jumlah penduduk miskin seharusnya dapat berkurang.
3. Berikutnya, produksi pertanian konon surplus (meningkat) 1,1 juta dan bahkan kita oernah berswasembada pangan. Mengapa harga beras membumbung tinggi? Mengapa harus import terus? Semua ini membuat

masyarakat pusing tujuh keliling karena tidak memahami kebijakan nasional.

Komunikasi politik ke bawah, secara efektif belum terjadi, sehingga hanya mengandalkan informasi dari berbagai media massa dengan variatif dan terkadang bisa berbau provokatif. Dalam situasi masyarakat seperti itu (kebingungan informasi), masyarakat tak tahu apa itu *good governance*. Sekalipun pemerintah berusaha gencar memasyarakatkannya, namun proses dan cara yang salah dalam berkomunikasi justru akan di sambut dengan apatisme masyarakat. Dalam situasi masyarakat yang sedang belajar berdemokrasi, komunikasi politik yang transparan, partisipasi, dan akuntabilitas kebijakan publik menjadi sangat penting. Ini artinya, *good governance* menemukan relevansinya.

Laporan *Global Competitiveness Report* yang dipublikasikan oleh *World Economic Forum (WEF)* yang menganalisis daya saing ekonomi dengan pendekatan, yakni pendekatan pertumbuhan ekonomin (OCI) dan pendekatan mikro ekonomi (MCI) menunjukkan bahwa peringkat daya saing perekonomian Indonesia (*Growth Competitiveness Index*) merosot lagi dari urutan ke 64 di tahun 2001 ke urutan 67 (dari 80 negara) di tahun 2002, dan daya saing mikro ekonomi (MCI) turun sembilan tingkat, dari urutan ke 55 menjadi urutan ke 63. Sebelumnya sebuah survey yang dilaporkan pada bulan Juni tahun 2001, yang di lakukan oleh *Political and economic Risk consultancy (PERC)*, menempatkan Indonesia dalam kelompok dengan resiko politik dan ekonomi terburuk di antara 12 negara Asia bersama Cina dan Vietnam. Di lihat dari kebutuhan dunia akan usaha, kepercayaan investor yang menuntut adanya *corporate governance* berdasarkan prinsip-prinsip dan praktek yang di terima secara Internasional (*Internasional Best Practice*), maka terbentuknya komite internasional mengenai kebijakan *corporate governance*, *National Committee on Corporate Governance (NCCG)* di bulan Agustus tahun 1999 merupakan suatu tonggak penting dalam sejarah perkembangan *Good Governance* di Indonesia.

Secara riil, melihat data investasi ke Indonesia selama 2007, ada perkembangan luar biasa, karena realisasi PMA naik lebih dari 100%, dengan nilai realisasi investasi yang menembus US\$9 miliar. Namun, penilaian dari lembaga-lembaga internasional sepertinya tidak ada perubahan yang signifikan dalam penerapan *good governance* secara konsisten. Berdasarkan survei World Bank 2007, ada perbaikan dalam situasi bisnis di Indonesia. Misalnya pada pembentukan usaha

baru, Indonesia telah menunjukkan reformasi positif dengan percepatan pemberian persetujuan lisensi usaha dari Departemen Kehakiman dan simplifikasi persyaratan usaha. Selain itu, Indonesia telah melakukan pencatatan semua kreditur dalam "credit registries", dan memperbesar pagu kredit hampir lima kali lipat. Ini tentu akan memudahkan para entrepreneur untuk menambah modal usaha, selain menjaga terhadap risiko pemberian kredit bermasalah. Juga ada perbaikan dalam peng-eksekusi-an kontrak di Indonesia.

Walaupun demikian, dalam urutan peringkat Indonesia malah menurun. Dari total 175 negara, Indonesia berada di posisi 135, turun empat peringkat dibandingkan dengan tahun 2006. Dari sini bisa disimpulkan bahwa penerapan governance yang baik di Indonesia sudah mengalami kemajuan. Namun, negara-negara lain tampaknya berlari lebih cepat dibandingkan dengan Indonesia, karena mereka yakin dengan upaya demikian mereka unggul dalam menarik investasi.

Survei ACGA (*Asian Corporate Governance Association*) tentang praktik corporate governance di Asia juga menyebutkan penerapan indikator CGG di Indonesia semuanya berada di bawah rata-rata. Indikator ini meliputi prinsip dan praktik governance yang baik, penegakkan peraturan, kondisi politik dan hukum, prinsip akuntansi yang berlaku umum, dan kultur. Dalam laporan itu disebutkan beberapa hal yang baik di Indonesia:

1. Pertama, walaupun kondisi pelaporan keuangan di Indonesia belum memadai, kualitas pelaporan keuangan kuartalan ternyata cukup bagus.
2. Kedua, Indonesia ternyata juga memiliki kerangka hukum yang paling .strict dalam memberikan perlindungan untuk pemegang saham minoritas, khususnya dalam pelaksanaan preemptive rights (hak memesan efek terlebih dahulu).
3. Ketiga, gerakan antikorupsi yang dilakukan pemerintah telah menunjukkan hasil cukup positif. Ditambah lagi, penyempurnaan Pedoman Unium CGG, dan Pedoman CGG sektor perbankan yang dilakukan di Indonesia. Namun, masih menurut laporan tadi, belum banyak yang percaya bahwa pemerintah cukup serius mendorong penerapannya.

Selanjutnya, seorang pengamat mencoba mengkaji kadar penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Indonesia, beliau menyimpulkan bahwa ada beberapa

pertanyaan yang perlu diperhatikan, apabila Indonesia akan menciptakan pemerintahan yang baik, antara lain :

1. Bagaimana relasi antara pemerintah dan rakyat
2. Bagaimana kultur pelayanan publik
3. Bagaimana praktek KKN
4. Bagaimana kuantitas dan kualitas konflik antara level pemerintah
5. Bagaimana kondisi tersebut di provinsi dan kabupaten/kota

Dari kajian yang dilaksanakan, maka ditemukan ciri pemerintahan yang buruk, tidak efisien dan tidak efektif, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Relasi antara pemerintah dan rakyat berpola serba negara
2. Kultur pemerintah sebagai tuan dan bukan pelayan
3. Patologi pemerintah dan kecenderungan KKN
4. Kecenderungan lahirnya etno politik yang kuat
5. Konflik kepentingan antar pemerintah

Mewujudkan konsep good governance dapat dilakukan dengan mencapai keadaan yang baik dan sinergi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil dalam pengelolaan sumber-sumber alam, sosial, lingkungan dan ekonomi. Prasyarat minimal untuk mencapai good governance adalah adanya transparansi, akuntabilitas, partisipasi, pemberdayaan hukum, efektifitas dan efisiensi, dan keadilan. Kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah harus transparan, efektif dan efisien, serta mampu menjawab ketentuan dasar keadilan. Sebagai bentuk penyelenggaraan negara yang baik maka harus keterlibatan masyarakat di setiap jenjang proses pengambilan keputusan (Hunja, 2009).

Konsep good governance dapat diartikan menjadi acuan untuk proses dan struktur hubungan politik dan sosial ekonomi yang baik. Human interest adalah faktor terkuat yang saat ini mempengaruhi baik buruknya dan tercapai atau tidaknya sebuah negara serta pemerintahan yang baik. Sudah menjadi bagian hidup yang tidak bisa dipisahkan bahwa setiap manusia memiliki kepentingan. Baik kepentingan individu, kelompok, dan/atau kepentingan masyarakat nasional bahkan internasional. Dalam rangka mewujudkan setiap kepentingan tersebut selalu terjadi benturan. Begitu juga dalam merealisasikan apa yang namanya "good governance" benturan kepentingan selalu lawan utama. Kepentingan melahirkan jarak dan sekat antar individu dan kelompok yang membuat sulit tercapainya kata "sepakat". Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep

yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Negara berperan memberikan pelayanan demi kesejahteraan rakyat dengan sistem peradilan yang baik dan sistem pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Meruju pada 3 (tiga) pilar pembangunan berkelanjutan. Dalam pembangunan ekonomi, lingkungan, dan pembangunan manusia.

Good governance menyentuh 3 (tiga) pihak yaitu pihak pemerintah (penyelenggara negara), pihak korporat atau dunia usaha (penggerak ekonomi), dan masyarakat sipil (menemukan kesesuaiannya). Ketiga pihak tersebut saling berperan dan mempengaruhi dalam penyelenggaraan negara yang baik. Sinkronisasi dan harmonisasi antar pihak tersebut menjadi jawaban besar. Namun dengan keadaan Indonesia saat ini masih sulit untuk bisa terjadi (Efendi, 2005). Dengan berbagai statement negatif yang dilontarkan terhadap pemerintah atas keadaan Indonesia saat ini. Banyak hal mendasar yang harus diperbaiki, yang berpengaruh terhadap clean and good governance, diantaranya (Efendi, 2005):

1. Integritas Pelaku Pemerintahan Peran pemerintah yang sangat berpengaruh, maka integritas dari para pelaku pemerintahan cukup tinggi tidak akan terpengaruh walaupun ada kesempatan untuk melakukan penyimpangan misalnya korupsi.
2. Kondisi Politik dalam Negeri Jangan menjadi dianggap lumrah setiap hambatan dan masalah yang dihadirkan oleh politik. Bagi terwujudnya good governance konsep politik yang tidak/kurang demokratis yang berimplikasi pada berbagai persoalan di lapangan. Maka tentu harus segera dilakukan perbaikan.
3. Kondisi Ekonomi Masyarakat Krisis ekonomi bisa melahirkan berbagai masalah sosial yang bila tidak teratasi akan mengganggu kinerja pemerintahan secara menyeluruh.
4. Kondisi Sosial Masyarakat Masyarakat yang solid dan berpartisipasi aktif akan sangat menentukan berbagai kebijakan pemerintahan. Khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan perwujudan riil good governance. Masyarakat juga menjalankan fungsi pengawasan yang efektif dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Namun jika masyarakat yang belum berdaya di hadapan negara, dan masih banyak

timbul masalah sosial di dalamnya seperti konflik dan anarkisme kelompok, akan sangat kecil kemungkinan good governance bisa ditegakkan.

5. Sistem Hukum Menjadi bagian yang tidak terpisahkan disetiap penyelenggaraan negara. Hukum merupakan faktor penting dalam penegakan good governance. Kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Good governance tidak akan berjalan dengan baik di atas sistem hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya good governance.

Mencari orang yang jujur dan memiliki integritas tinggi sama halnya dengan mencari jarum dalam tumpukan jerami. Memilih aparatur atau pelaku pemerintahan yang unggul akan berpengaruh baik dengan penyelenggaraan negara. Korupsi yang masih tetap eksis sampai saat ini adalah salahsatu faktor yang mempersulit dicapainya good governance. Pemberantasan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) menjadi agenda wajib yang tidak pernah lelah untuk dilakukan. Inilah satu hal yang tidak boleh dilewatkan untuk mencapai pemerintahan yang baik. Mencegah (preventif) dan menanggulangi (represif) adalah dua upaya yang dilakukan. Pencegahan dilakukan dengan memberi jaminan hukum bagi perwujudan pemerintahan terbuka (open government). Jaminan kepada hak publik seperti hak mengamati perilaku pejabat, hak memperoleh akses informasi, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan hak mengajukan keberatan bila ketiga hak di atas tidak dipenuhi secara memadai. Jaminan yang diberikan jika memang benar-benar bisa disosialisasikan dengan baik kepada masyarakat (Hardjasoemantri, 2003).

F. PENUTUP

Reformasi Administrasi Publik adalah suatu upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana dari segala aspek kehidupan terutama aspek penyelenggaraan administrasi negara sehingga dapat mencapai tujuan secara rasional. Secara terperinci dapat disebutkan 4 faktor yang mempengaruhi reformasi administrasi di negara-negara berkembang, yaitu: Ketidakpuasan kepada pemerintah; Munculnya teori-teori ekonomi baru; Globalisasi dan perdagangan bebas; dan Perkembangan teknologi. Dengan adanya reformasi administrasi public diharapkan dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik, memperbaiki kinerja dan memperbaiki praktek administrasi yang tidak sehat. Dan dengan

adanya makalah ini, diharapkan bahwa pembaca dapat memahami berbagai faktor, tujuan, dan strategi reformasi administrasi public.

Jadi makna "Administrasi" disini lebih mengarah pada kebijakan, pemerintahan dan Negara. Bukan mengarah pada catat-mencatat, kantor ataupun tata usaha. Oleh karena itu di Amerika dan Negara-Negara barat lainnya, makna administrasi sendiri sudah cukup menjelaskan bahwa konotasinya dengan Negara atau public, sehingga tidak lajim digunakan kata Negara (state) untuk disandingkan dengan kata Administrasi. Misalnya administrative atau administratief saja, kita sering mendengar istilah Obama Administration (pemerintahan Presiden Obama). Sedangkan di Indonesia, karena pemahaman yang tercermin di masyarakat masih terkutat pada makna perkantoran, tulis-menulis, tata usaha, dan lain-lain, maka kata Negara dibutuhkan untuk menjelaskan bahwa administrasi yang dimaksud mengarah ke kata kunci tersebut (Negara). Ada juga mengatakan bahwa administrasi Negara disama artikan dengan manajemen pemerintahan. Hal ini dapat diartikan bahwa administrasi Negara adalah kegiatan yang dilakukan mengelolah, mendayagunakan sumber daya Negara (organisasi, personalia/ pegawai negeri, dana dan lain-lain) untuk dapat mengimplementasikan kebijakan atau untuk mencapai tujuan Negara.

BAB 3

BIROKRASI DAN TRANSFORMASI REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

A. PENDAHULUAN

Good Governance (Tata pemerintahan yang baik) merupakan istilah yang sangat populer sejak berakhirnya rezim Orde Baru dan digantikan dengan gerakan reformasi. Konsep Good Governance ini muncul karena kurang efektifnya kinerja pemerintah yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Pemahaman umum tentang *good governance* mulai terkemuka di Indonesia sekitar 15 tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan lembaga internasional mempersyaratkan “good governance” dalam berbagai program bantuannya. Kepemerintahan yang baik banyak diperkenalkan oleh lembaga donor atau pemberi pinjaman luar negeri seperti *World Bank*, *Asian Development Bank*, *IMF* maupun lembaga-lembaga pemberi pinjaman lainnya yang berasal dari negara-negara maju.

Good governance yang merupakan landasan nilai penyelenggaraan pemerintahan saat ini pada prinsipnya menekankan tentang pentingnya kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara sektor publik, sektor swasta dan masyarakat. *Good governance* ini mengisyaratkan adanya pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut tata pemerintahan yang baik. Keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sangat di tentukan oleh keterlibatan dan sinergi 3 aktor utama aparatur pemerintah, masyarakat maupun pihak swasta. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, aparatur pemerintah merupakan salah satu aktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya *governance*.

Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintah sangat ditentukan oleh antara lain pemahaman terhadap konsep tata pemerintahan yang baik serta pengalamannya yang sangat terkait dengan birokrasi dan manajemen birokrasi pemerintah. Good governance ditujukan untuk meningkatkan peranan dan keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan pada umumnya yang dimulai dari tahap perencanaan pembangunan, implementasi dan evaluasi. Sebab masyarakatlah yang paling tahu apa yang menjadi kebutuhannya, maka masyarakat harus dilibatkan dalam proses pembangunan dan diadopsinya konsep good governance ini bisa dianggap sebagai suatu gerakan kembali ke karakter pemerintah yang hakiki sebab good governance akan menghasilkan birokrasi yang handal dan profesional, efisien, produktif, serta memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

B. REINVENTING GOVERNANCE

Reformasi Administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional); dan sikap perilaku birokrat (aspek perilaku) guna meningkatkan efektivitas organisasi dan terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional (Mariana, 2009:9) Reformasi administrasi mencakup perubahan yang menyusup keseluruhan jaringan birokrasi sebab birokrasi adalah orang-orang yang nantinya akan menjalankan reformasi administrasi publik. Pendekatan teoritik yang mencuat sebagai upaya penyempurnaan dan perbaikan manajemen birokrasi publik, salah satunya dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1996) yang disebut mewirausahakan birokrasi (*reinventing government*). Oleh karena itu di butuhkan strategi tertentu untuk melakukan perubahan dalam pemerintahan.

Prinsip Reinventing Government

Menurut Osborne dan Gaebler dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government* (1996: 29), sepuluh prinsip mewirausahakan birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Prinsip Pertama: Pemerintah yang katalis (*Catalytic Government*)

Konsep yang pertama ini maksudnya ialah mengarahkan ketimbang mengayuh (*steering rather than rowing*). Harus ada pemilah antara yang mengatur dan yang melaksanakan. Pemerintah harus tegas membedakan antara siapa pemerintah yang semestinya mengarahkan dan siapa yang semestinya

melaksanakan. Dengan kata lain, pemerintah harus lebih fokus terhadap pengarahannya.

2. Prinsip kedua: Pemerintah milik rakyat (*Community Government*).

Prinsip ini maksudnya ialah memberdayakan atau memberi wewenang ketimbang melayani (*Empowering rather than serving*). Dalam hal ini pemerintah diharapkan mampu memberdayakan rakyatnya. Dengan kata lain, pemerintah juga bisa memberikan wewenang kepada masyarakat. Guna menjamin terselenggaranya pelayanan yang efisien dan efektif; serta produk pemerintah bisa mencoba mengalihkan pemilikannya ke masyarakat

3. Prinsip ketiga: Pemerintah yang kompetitif (*Competitive Government*)

Pemerintah yang kompetitif dengan cara menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan (*Injecting Competition into service Delivery*). Suatu pelayanan yang kompetitif dianggap suatu hal yang sehat. Berbeda dengan cara monopoli, bila dibiarkan akan timbul kembali ketergantungan pada satu pemilik. Pemerintah yang kompetitif disini lebih diartikan pemerintah wirausaha yang mampu bersaing dengan organisasi bisnis. Sehingga semuanya dapat mengembangkan kreativitas inovasi yang sangat menguntungkan bagi Negara dan masyarakatnya.

4. Prinsip keempat: Pemerintah yang digerakkan misi (*Mission Driven Government*)

Dalam prinsip ini diharapkan pemerintah bisa mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*Transforming Rule-Driven Organizations*) menjadi digerakkan oleh misi (*mission-driven*). Seringkali terjadi peristiwa di mana pemerintah tidak dapat dan tidak mampu mengambil langkah-langkah strategis tertentu karena belum adanya peraturan-peraturan yang mengaturnya. Sementara di pihak lain, kerap terjadi kasus dimana pemerintah tidak berani melakukan sebuah tindakan karena cenderung bertentangan dengan peraturan yang berlaku (walaupun peraturan yang bersangkutan sudah tidak cocok lagi diterapkan pada kondisi saat ini). Akibat budaya ini, seringkali banyak peluang-peluang kemajuan yang lewat dan terbuang begitu saja karena ketidakmampuan pemerintah dalam memanfaatkan situasi tersebut.

5. Prinsip kelima: Pemerintah yang berorientasi hasil (*Result Oriented Government*).

Maksudnya ialah pemerintah harus lebih fokus Membiayai hasil bukan masukan (*Funding outcomes, Not input*). Dalam pembahasan prinsip ini, sebaiknya kita sadari terlebih dahulu bahwa hal yang paling dirasakan manfaatnya oleh masyarakat sebagai customer dari pemerintah adalah hasil keluaran dari setiap

inisiatif. Yang masyarakat nilai sebagai keberhasilan adalah keluaran atau hasil dari pekerjaan tersebut yang diharapkan dapat segera mendatangkan manfaat tertentu.

6. Prinsip keenam: Pemerintah yang berorientasi pelanggan (*Customer Driven Government*)

Maksudnya ialah Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi (*Meeting the Needs of Customer, not be Bureaucracy*). Masyarakat adalah pelanggan. Pemerintah harus meletakkan pelanggan sebagai hal paling depan. Oleh karena itu, kepuasan pelanggan diletakkan sebagai sasaran penyampaian tujuan, dengan mendengarkan suara pelanggan. Dengan memperhatikan kebutuhan dasar pelanggan dan memperhatikan hukum pelanggan, pemerintah lebih responsif dan inovatif.

7. Prinsip ketujuh: Pemerintah wirausaha (*Enterprising Government*)

Intinya ialah Menghasilkan ketimbang membelanjakan (*Earning Rather than Spending*). Pemerintah wirausaha ialah pemerintah yang memfokuskan energinya terhadap hasil kinerjanya bukan hanya membelanjakan uangnya. Pada kenyataannya bahwa hampir seluruh perangkat pemerintahan merupakan sebuah pusat harga yang dibiayai oleh anggaran belanja negara. Dalam hal ini pemerintah harus menemukan sumber-sumber penghasilan selain penghasilan yang telah disepakati, yaitu pajak. Sehingga tidak terlalu menggantungkan pada penerimaan pajak. Pajak yang tinggi pada suatu keadaan tertentu akan ditentang masyarakatnya.

8. Prinsip kedelapan: Pemerintah yang antisipasi (*Anticipatory Government*)

Mencegah ketimbang Mengobati (*Preventon Rather than Cure*). Pepatah lama mengatakan bahwa "mencegah lebih baik dari mengobati". Hal yang sama berlaku pula dalam pemerintahan. Yaitu pemerintah harus lebih berfokus pada upaya mencegah terhadap masalah yang timbul ketimbang memusatkan penyediaan jasa demi mengurangi masalah (mengobati). Dalam hal ini, pemerintah harus mempunyai strategi ampuh yang dapat meraih peluang tidak terduga, serta dapat mencegah krisis yang tidak terduga. Intinya pemerintah harus lebih proaktif.

9. Prinsip Kesembilan: Pemerintah yang desentralis (*Decentralized Government*)

Dari hierarki menuju partisipasi dan tim kerja (*From Hierarchy to Participation and Teamwork*), Artinya, peranan komando dan hierarki ditinggal. Selain itu, jika jika melihat perkembangan zaman yang semakin maju dan teknologi semakin mengglobal dan pendidikan semakin maju, sudah semestinya pemerintah menurunkan wewenang kepada lembaga-lembaga di bawahnya

serta mendorong mereka untuk berurusan langsung dengan pelanggan untuk lebih bisa membuat keputusan. Dengan kata lain, pemerintah memberi ruang gerak kepada mereka agar bisa bersama-sama menciptakan strategi kreatif.

10. Prinsip kesepuluh: Pemerintah yang berorientasi pasar (*Market Oriented Government*)

Mendongkrak perubahan melalui pasar (*Leveraging change through the Market*). artinya pemerintah mendongkrak perubahan melalui cara pasar. Mekanisme pasar memiliki banyak keunggulan ketimbang mekanisme administrasi. Pasar pada dasarnya adalah desentralis. Harga ditentukan oleh yang paling di atas. Namun dalam pasar bisa bersaing dengan sehat, lebih kompetitif. Jika kita sadari, sebenarnya dalam pasar memberikan kesempatan kepada pelanggan untuk menentukan pilihannya.

Strategi Reinventing Government

1. Strategi inti (the core strategy)

Strategi ini menentukan tujuan (the purpose) sebuah sistem dan organisasi publik. Jika sebuah organisasi tidak mempunyai tujuan yang jelas atau mempunyai tujuan yang banyak atau saling bertentangan, maka organisasi itu tidak dapat mencapai kinerja yang tinggi. Dengan kata lain, sebuah organisasi publik akan mampu bekerja secara efektif jika ia mempunyai tujuan yang spesifik. Oleh karena itu, adalah penting bagi para pemimpin organisasi-organisasi publik untuk menetapkan terlebih dahulu tujuan organisasinya secara spesifik. Jadi dengan demikian penetapan visi dan misi organisasi juga mempunyai peran yang sama pentingnya dalam melengkapi tujuan organisasi publik. Hal ini penting sebagai usaha agar karyawan atau pegawai mempunyai arah dan pegangan yang jelas. Di luar itu, strategi ini terutama berkaitan dengan usaha-usaha memperbaiki pengarahannya (steering).

2. Strategi konsekuensi (the consequences strategy)

Strategi ini menentukan insentif-insentif yang dibangun ke dalam sistem publik. Birokrasi memberikan para pegawainya insentif yang kuat untuk mengikuti peraturan-peraturan, dan sekaligus, mematuhi. Pada model birokrasi lama, para pegawai atau karyawan memperoleh gaji yang sama terlepas dari yang mereka hasilkan. Dalam rangka reinventing government, seperti diungkapkan oleh Osborne dan Plastrik, mengubah insentif adalah penting dengan cara menciptakan konsekuensi-konsekuensi bagi kinerja. Jika perlu, organisasi-organisasi publik perlu ditempatkan dalam dunia usaha (market place), dan membuat organisasi

tergantung pada konsumennya untuk memperoleh penghasilan. Namun, jika hal ini tidak layak untuk dilakukan, maka perlu dibuat kontrak atau perjanjian guna menciptakan persaingan antara organisasi-organisasi publik dan swasta (atau persaingan antar organisasi publik).

3. Strategi pelanggan (the customers strategy)

Strategi ini terutama memfokuskan pada pertanggungjawaban (accountability). Berbeda dengan birokrasi lama, dalam birokrasi model baru, tanggung jawab para pelaksana birokrasi publik hendaknya ditempatkan pada masyarakat, atau dalam konteks ini dianggap sebagai pelanggan. Dengan demikian, tanggung jawab tidak lagi semata-mata ditempatkan pada pejabat birokratis di atasnya, tetapi lebih didiversifikan kepada publik yang lebih luas. Model pertanggungjawaban seperti ini diharapkan dapat meningkatkan tekanan terhadap organisasi-organisasi publik untuk memperbaiki kinerja ataupun pengelolaan sumber-sumber organisasi. Selanjutnya, dengan memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat/konsumen, akan dapat menciptakan informasi, yaitu tentang kepuasan para konsumen terhadap hasil-hasil dan pelayanan pemerintahan tertentu. Dengan kata lain, penyerahan pertanggungjawaban kepada para konsumen berarti bahwa organisasi-organisasi publik harus mempunyai sasaran yang harus dicapai, yaitu meningkatkan kepuasan konsumen (customers satisfaction).

4. Strategi Pengawasan (the control strategy)

Strategi ini menentukan di mana letak kekuasaan membuat keputusan itu diberikan. Dalam sistem birokrasi lama, sebagian besar kekuasaan tetap berada di dekat puncak hierarkhi. Dengan kata lain, wewenang tertinggi untuk membuat keputusan berada pada puncak hierarkhi. Perkembangan birokrasi modern yang semakin kompleks telah membuat organisasi menjadi tidak efektif. Hal ini karena proses pengambilan keputusan harus melalui jenjang hierarkhi yang panjang sehingga membuat proses pengambilan keputusan cenderung lamban, dan jika hal ini dipaksakan, maka jika dilewati akan membawa dampak terjadinya bureaucracy barierrs. Pada akhirnya, secara keseluruhan, sistem kinerja birokrasi dalam menangani masalah dan memberikan pelayanan kepada masyarakat akan berlangsung lamban karena bawahan tidak diberi ruang yang cukup untuk mengambil inisiatif dalam memecahkan masalah. Oleh karena itu, adalah penting mendesentralisasikan pembuatan keputusan kepada pejabat-pejabat dan karyawan atau pegawai birokrasi di bawahnya karena hal ini akan mendorong timbulnya rasa

tanggung jawab dikalangan para pegawai birokrasi, dan dalam konteks yang luas mendorong keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi kebijakan.

5. Strategi budaya (the culture strategy)

Strategi ini menentukan budaya organisasi publik yang menyangkut nilai, norma, tingkah laku, dan harapan-harapan para karyawan. Budaya ini akan dibentuk secara kuat oleh tujuan organisasi, insentif, sistem pertanggungjawaban, dan struktur kekuasaan organisasi. Dengan kata lain, mengubah tujuan, insentif, sistem pertanggung jawaban, dan struktur kekuasaan organisasi akan mengubah budaya.

Penerapan Reinventing Government di Indonesia

Penerapan reinventing Government dalam Birokrasi di Indonesia, maka harus memenuhi persyaratan, yaitu : 1) penyiapan sumberdaya aparatur birokrasi yang siap dan mampu mendukung operasionalisasi konsep-konsep tersebut. 2) penyesuaian sistem dan prosedur kerja yang berorientasi pada efisiensi dan efektivitas kerja, 3) penyempurnaan peraturan-peraturan (regulasi) yang lebih akomodatif terhadap perubahan. Meskipun ada kekhawatiran dalam strategi *ReGo (Reinventing Government)* yakni birokrasi pemerintahan yang tidak mengenal hati nurani dan keberpihakan kepada rakyat atau birokrasi yang tidak lagi dapat menjalankan mekanisme dan fungsinya sebagai pelayan publik. Kekhawatiran lain, bahwa Rego di anggap memiliki nafas yang kental dengan nuansa privatisasi organisasi public. Penerapan reinventing government untuk konteks Indonesia dapat dilihat melalui kelima prinsip utama tersebut yakni:

1. Steering

Paradigma tradisional tentang birokrasi pemerintahan menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan ibarat sebuah perahu besar yang dapat menyelamatkan seluruh warga negara dan masyarakat dari bencana banjir ekonomi maupun politik. Hal ini menyebabkan pemerintah merupakan aktor tunggal untuk memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat dan masyarakat akan semakin tergantung kepada pemerintahnya. Paradigma tradisional ini menyebabkan pemerintah tidak bisa lagi berpikir jernih untuk meningkatkan mutu kerjanya, karena sudah dililit oleh aktivitas-aktivitas rutin untuk melayani kebutuhan masyarakat. Mutu pelayanan kepada masyarakat tidak bisa ditingkatkan lagi. Perubahan paradigma dianggap perlu, agar pemerintah tidak lagi sebagai pelaksana tunggal pelayanan kepada masyarakat tetapi bermitra dengan pihak swasta.

2. Empowering

Pada pemerintahan yang menganut sistem otoriter kekuasaan tertinggi berada ditangan penguasa (negara) dan tidak memberikan hak-hak politik kepada rakyat. Pada sistem ini rakyat hanyalah sebagai objek tanpa mempunyai akses untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Rakyat tidak dapat memberikan saran-saran/koreksi terhadap kinerja pemerintah sehingga pemerintah bekerja tanpa terkontrol. Pada perkembangannya sistem ini tidak populer lagi dimata masyarakat, apalagi pada sistem ini pemerintah harus melayani seluruh kebutuhan masyarakat tetapi pemerintah tidak mampu melaksanakannya dengan baik. Karena sistem otoriter tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, maka perlu dilakukan perubahan. Perubahan yang dimaksudkan adalah mengembalikan kekuasaan kepada rakyat dengan melakukan pemberdayaan kepada rakyat (Empowering). Melalui sistem ini rakyat tidak lagi sebagai objek pemerintahan tetapi juga sebagai subjek pemerintahan. Rakyat harus diberikan kewenangan untuk mengurus dirinya sendiri.

3. Meeting the Needs of the Costumer, not the Bureaucracy

Prinsip *reinventing government* ini pemerintah harus memenuhi kebutuhan consumer (masyarakat) bukan kebutuhan birokrasi. Gejala yang selama ini ada para administrator bekerja untuk mendapatkan prestasi yang akan dinilai baik oleh atasannya. Para bawahan akan berusaha membuat atasan senang agar dia mendapatkan pangkat yang lebih tinggi. Sedangkan masyarakat yang seharusnya mendapatkan pelayanan yang baik dari para administrator menjadi faktor sampingan, faktor yang utama adalah seorang administrator harus melayani kebutuhan para pejabat. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat para administrator harus merubah orientasi pelayananan dari melayani kebutuhan para birokrat menjadi melayani kebutuhan masyarakat.

4. Earning

Sifat pemerintahan yang selama ini ada adalah selalu berusaha untuk menghabiskan dana yang ada, tanpa perlu memikirkan bagaimana mendapatkan dana tersebut. Semakin lama semakin terbatas sumber dana pemerintah, biaya yang dibutuhkan untuk membiayai berbagai program pemerintah semakin tinggi. Disatu sisi pemerintah dapat memungut pajak yang tinggi dari masyarakat untuk membiayai berbagai program pemerintah, tetapi hal tersebut akan menambah beban masyarakat dan pada akhirnya akana mengurangi akuntabilitas pemerintah dimata masyarakat. Disini berarti menaikan sektor pajak merupakan cara yang

tidak bijaksana. Sehubungan dengan hal di atas pemerintah perlu mempertimbangkan pemikiran bahwa instansi pemerintah harus mampu menghasilkan dana untuk membiayai berbagai programnya. Seorang manajer instansi pemerintah harus mampu melaksanakan tugas sebagaimana halnya manajer perusahaan swasta yakni dengan mempertimbangkan input dan out-put dari instansinya. Masing-masing instansi pemerintah harus mampu membuat program yang mampu menambah penghasilan instansinya, sebagaimana yang dilaksanakan oleh sektor swasta. Dengan demikian instansi pemerintah dan para birokrat didalamnya akan terbiasa untuk menghemat biaya/anggaran. Apabila seluruh instansi pemerintah sudah terbiasa untuk menghasilkan dana sendiri untuk membiayai berbagai kegiatannya bahkan sampai bisa menabung/investasi untuk usaha lain, maka beban pemerintah untuk berbagai kegiatan pemerintahan akan semakin berkurang. Dengan demikian konsentrasi pemikiran pemerintah (pembuat kebijakan) akan tertuju pada masalah-masalah yang penting dan mutu pelayanan pemerintah kepada masyarakat akan meningkat. Hal di atas akan dapat dilaksanakan di Indonesia, jika masing-masing pemerintah daerah sudah mampu membiayai pemerintahannya sendiri. Dan di dalam Pemerintah Daerah tersebut, masing-masing instansi Pemerintah Daerah mampu menghasilkan dana sendiri dengan tidak selalu memberatkan anggaran Pemerintah Daerah, misalnya Dinas Pertanian mampu menghasilkan dana sendiri dengan melakukan penelitian dan pengembangan bibit unggul dan hasilnya dijual ke masyarakat atau ke daerah lain melalui mekanisme pasar yang sehat.

5. Prevention

Pemerintah selama ini cenderung untuk menyelesaikan suatu masalah setelah masalah tersebut timbul atau menjadi masalah besar. Setelah suatu masalah menjadi masalah besar, maka pemerintah akan mengalami kesulitan besar untuk mengatasinya, baik dari segi kerumitan maupun pembiayaan. Misalnya, masalah wabah penyakit, Apabila di suatu daerah telah terjadi wabah penyakit mutaber, demam berdarah, maka pemerintah akan bekerja ekstra keras dan mengeluarkan biaya yang tinggi untuk mengatasi masalah wabah penyakit tadi. Akan lain halnya jika pemerintah sudah melakukan usaha-usaha pencegahan terhadap datangnya penyakit tadi. Misalnya, pemerintah sudah membuat saluran-saluran air yang baik, memberikan penyuluhan tentang hidup sehat kepada masyarakat.

Hal ini akan mengakibatkan penyakit yang mewabah tidak akan terjadi. Dengan demikian pemerintah tidak akan mengeluarkan biaya yang tinggi untuk mengatasi

masalah wabah penyakit. Begitu juga dengan situasi politik nasional dan internasional. Pemerintah harus sudah paham dengan situasi politik nasional dan internasional. Apa-apa yang diinginkan oleh masyarakat harus mampu dibaca oleh pemerintah. Keputusan-keputusan yang diambil harus sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Akan terjadi akumulasi ketidakpuasan masyarakat dalam bentuk tindakan anarkhis apabila kebutuhan masyarakat tidak terlayani oleh pemerintah. Jadi dengan memahami kehendak rakyat secara dini, maka rakyat akan semakin dekat dengan pemerintahnya, partisipasi politik rakyat akan semakin tinggi dan pemerintah akan melaksanakan pemerintahan dengan tenang. Akhirnya jelas, sebuah perubahan harus dimulai, apapun konsep yang hendak digunakan, namun paling tidak konsep tersebut harus merepresentasikan juga posisi kebudayaan Indonesia sehingga ditemukan format kelembagaan birokrasi yang efisien, efektif, adaptif dan human tanpa harus menjadi kebarat-baratan, meninggalkan identitas sebagai sebuah bangsa yang otonom dan berjati diri.

C. TRANSFORMASI PEMBERDAYAAN APARATUR NEGARA

Pengertian Transformasi Pemberdayaan Aparatur Negara

Konsep Transformasi Pemberdayaan Aparatur Negara yang adalah perancangan ulang terhadap aspek-aspek genetika birokrasi yang menjadi penggerak utama suatu organisasi (Gouillart dan Nelly, 1995). Transformasi Pemberdayaan Aparatur Negara menggunakan proses metamorfosa yang terencana dan terkelola dengan baik dengan tujuan membuat organisasi pemerintahan siap untuk menghadapi perubahan lingkungan strategik. Langkah-langkah untuk menuju transformasi birokrasi yang diinginkan yakni dengan menciptakan perasaan mendesak kepada setiap pegawai untuk berubah ke arah lebih baik, adanya formulasi strategi perubahan, gaya kepemimpinan yang baru serta menerapkan budaya kerja yang baru. Transformasi pemberdayaan aparatur negara diharapkan dapat membentuk suatu sistem aparatur negara menjadi sebuah tatanan kelembagaan Good Governance.

Keraf (Salam, 2007: 249-250) mengartikan *good governance* sebagai adanya dan berfungsi baiknya beberapa perangkat kelembagaan sedemikian rupa sehingga memungkinkan kepentingan masyarakat bisa dijamin dengan baik. Kemudian *Good governance* menurut Mas'oe'd (Santosa, 2008:55) dapat diartikan sebagai prinsip dalam mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien,

sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggung jawab pada publik.

Proses Penerapan Transformasi Pemberdayaan Aparatur Negara

Saat ini telah terjadi perubahan paradigma pelayanan publik yang menuntut pelayanan lebih cepat, transparan, dan akuntabel. Maka dari itu di perlukannya TRANSFORMASI (Transforming Administration – Strengthening Innovation) yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas administrasi publik bagi perubahan berkelanjutan dalam pengelolaan sumber daya manusia (SDM), termasuk dalam peningkatan kualitas pelayanan publik yang prima, Pelayanan prima atau “*excellence service*” adalah suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan (Elthainammy, dalam Swastika, 2005:3).

Terdapat 3 (tiga) bidang aksi dalam transformasi pemberdayaan aparatur negara ini. Pertama, perbaikan kondisi pengelolaan SDM Aparatur Sipil Negara (ASN) secara strategis dengan fokus pada jabatan pelaksana dan fungsional. Kedua, penguatan Jabatan Fungsional Tertentu. Serta bidang aksi ketiga adalah penguatan kapasitas lembaga-lembaga peserta dalam memperkenalkan Sistem Pengelolaan Pengaduan Nasional, serta transfer model praktik dan replikasi pelayanan publik yang terbaik. Tujuan dari transformasi pemberdayaan aparatur negara itu sendiri tidak lain bukan hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, cepat, transparan, dan akuntabel namun juga bagaimana menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis melalui azas pelayanan publik :

1. **Transparan**
Bersifat terbuka, mudah dan dapat di akses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas.**
Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. **Kondisional.**
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. **Partisipatif.**
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan , dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak.
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban.
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. (Sinambela, 2008: 6)

Pelayanan juga dapat diberi makna dalam kata respek. Respek dalam kegiatan pelayanan dapat diartikan "menghormati atau menghargai kepentingan orang lain", dengan demikian, maka dalam menyajikan pelayanan hendaknya menambahkan sesuatu yang tidak dapat dinilai dengan uang, dan itu adalah ketulusan dan integritas.

Capaian Pelaksanaan Transformasi Pemberdayaan Aparatur Negara

Melalui transformasi pemberdayaan aparatur negara diharapkan capaian pelaksanaannya seperti :

1. Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan memperhatikan aspek-aspek; komunikasi, psikologis, dan perilaku dalam melayani (paradigma senang dilayani, menjadi gemar melayani).
2. Menciptakan citra positif dimata masyarakat dengan cara; penerapan interaksi social yang baik dengan masyarakat, serta pengelolaan lingkungan kerja yang dapat memotivasi karyawan atau pegawai untuk berfokus pada masyarakat.
3. Membuat masyarakat merasa diperhatikan. Perhatian bagi seorang aparatur kepada masyarakat dapat menyenangkan masyarakat, dapat memuaskan masyarakat, dan dapat merubah keluhan menjadi sebuah senyuman.
4. Menyelaraskan antara apa yang dikatakan dengan cara mengatakannya melalui nada, tekanan, dan kecepatan suara, sikap tubuh, mimik, dan pandangan mata.
5. Mengenai siapa pelanggan anda, dan apa kebutuhannya. Pelanggan mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan harapannya.

Keberhasilan Transformasi pemberdayaan aparatur negara merupakan tantangan bagi penjelmaan aparatur pemerintah, untuk itu diperlukan komitmen, kompetensi, dan konsep yang cepat, tepat, akurat, ramah, dan murah, dari aparatur dalam

mengimplementasikan kebijakan pelayanan publik yang prima. Begitu juga manfaat dari pelaksanaan transformasi pemberdayaan aparatur negara ini mengang peranan penting untuk mengetahui apakah kinerja aparatur negara sudah baik atau belum dalam memberikan pelayanan yang prima terhadap masyarakat. Berikut ini manfaat pelaksanaan Transformasi pemberdayaan aparatur negara :

1. Memfokuskan Organisasi Pemerintahan
2. Merevitalisasi Manajemen Kinerja
3. Menyelaraskan strategi, perencanaan, dan kinerja
4. Memperkuat Pengadaan dan Pengelolaan Aset
5. Memperkuat Proses Hukum
6. Memperkuat TIK
7. Memperkuat SDM

Dampak dari Transformasi Pemberdayaan Aparatur Negara

Perubahan yang kita kelola merupakan sebuah proses yang mendasar, melibatkan peran aktif berbagai aktor penyelenggara negara, masyarakat, dan termasuk pula komunitas usaha. Pendayagunaan aparatur negara sebagai salah satu bidang pembangunan yang menjadi perhatian pemerintah birokrasi menjadi mudah di intervensi oleh politik. Rapuhnya etos kerja aparatur, berjuang kurang maksimal dalam pelayanan publik di Indonesia. Dengan adanya pemberdayaan aparatur sipil negara dapat mendorong masyarakat mengarah proses tata kelola dalam pembangunan. Dengan adanya pemberdayaan pemerintah melakukan pembangunan yang membawa masyarakat menjadi lebih baik yaitu dengan adanya pemberdayaan yang dilakukan oleh aparatur negara menjadikan kehidupan masyarakat lebih terjamin dan sejahtera terutama dalam bidang sosial dan ekonomi.

Selanjutnya selain dengan adanya pemberdayaan aparatur negara, pemerintah itu juga dapat membangun masyarakat yang ahli dan terampil, dengan terciptanya sumber daya manusia yang ahli dan terampil memungkinkan para tenaga pelaksana (SDM) itu dapat bekerja dengan baik karena mereka menguasai berbagai segi yang terdapat dalam setiap pembangunan. Dampak negatif dari pemberdayaan aparatur negara ini yaitu jika SDMnya kurang baik dalam mengelola pembangunan maka tidak akan berjalan dengan lancar dalam pengelolaan pembangunan pemerintahan yang baik.

Kendala dalam pelaksanaan Transformasi Pemberdayaan Aparatur Negara

Pelaksanaan transformasi pemberdayaan aparatur negara yang dapat berhasil apabila lebih awal diketahui kendala yang dihadapi. Salah satu kendala yang dihadapi selama ini adalah ketidakpedulian aparat dalam menerapkan konsep system kualitas yang berfokus pada masyarakat. Selain itu, ketidakberdayaan aparatur dalam menerapkan system kualitas yang mengarah pada kepuasan total masyarakatberikut ini adalah kendala-kendala dalam pelaksanaan Transformasi pemberdayaan aparatur negara.

1. Kendala Eksternal:

- Belum adanya Peraturan Pemerintah sebagai turunan UU ASN dan aturan pendukungnya sebagai payung hukum untuk terobosan-terobosan baru
- Terjadi persaingan ketat dalam memperoleh dan mempertahankan talent berkompetensi tinggi dan berintegritas

2. Kendala Internal:

- Belum tumbuhnya sense of urgency atas program Transformasi Kelembagaan sehingga belum muncul ownership
- Struktur organisasi belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan inisiatif Transformasi Kelembagaan

D. CITIZEN CHARTER

Konsep Dasar Citizen Charter

Konsep ini memang sulit untuk di cari kata atau konsepnya yang sama dan tepat yang dapat menggambarkan konsep tersebut. Namu, hal ini dalam penyebutan bahasa Indonesia, padanan kata yang tepat dari Citizen Charter, yang kiranya dapat mewakili makna sebenarnya ialah "Kontrak Pelayanan". Citizen Charter di negara maju kebanyakan diterapkan di negara-negara Anglo-Saxon seperti Inggris dan Irlandia. Namun dalam perkembangan belakangan, Citizen Charter juga menjadi bagian penting dari The Charter of Fundamental Rights di Uni Eropa. Hasil dari uji coba di beberapa daerah di Indonesia membuktikan bahwa sistem ini cukup efektif untuk mengubah paradigma pelayanan publik yang sekarang ini mengalami kebuntuan. Di dalam praktiknya, Kontrak Pelayanan digunakan untuk mendorong penyedia layanan, pengguna layanan, dan stakeholders (pemangku kepentingan, pemegang kunci) lainnya untuk membuat "kesepakatan bersama" tentang jenis, prosedur, biaya, waktu, dan ara memberikan pelayanan.

Citizen charter atau kontrak pelayanan publik adalah salah satu jenis pernyataan resmi dari penyelenggaraan pelayanan publik kepada msyarakat pengguna atau

pelanggan sebagai “janji” atas kualitas pelayanan publik yang akan diberikan. Citizen charter pelayanan publik mendorong penyedia layanan publik untuk bersama dengan pengguna layanan dan stakeholders lainnya untuk menyepakati jenis, prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan dengan mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia layanan, pengguna layanan, serta stakeholders terkait.

Citizen charter adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat pelayanan. Artinya, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Berbeda dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik sekarang ini, yang menempatkan kepentingan pemerintah dan penyedia layanan sebagai acuan utama dari praktik penyelenggaraan pelayanan, citizen charter menempatkan kepentingan pengguna layanan yang paling penting.

Berikut ini merupakan beberapa alasan perlu dicitakannya citizen charter dalam pelayanan publik :

1. Citizens Charter diperlukan untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi dimensi waktu, biaya, prosedur, dan tata cara pelayanan.
2. Citizens Charter dapat memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna jasa layanan publik dalam keseluruhan proses penyelenggaraan layanan public.
3. Citizens Charter memberikan kemudahan bagi pengguna layanan publik untuk mengontrol praktek penyelenggaraan layanan publik.
4. Citizens Charter akan dapat memudahkan manajemen pelayanan untuk memperbaiki dan mengembangkan penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan Publik Yang Monopolik Pra " <i>Ciitizen Charter</i>"	Pelayanan Publik Pasca " <i>Ciitizen Charter</i>"
Dirumuskan sepihak oleh pemerintah dan para aparatnya secara tertutup dimaksudkan sebagai pedoman oleh pihak aparat pemerintah.	Dirumuskan sebagai sebuah kesepakatan dan bersama yang bersifat terbuka.
Sebagai alat kontrol pemerintah.	Sebagai instrumen publik untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan Pelayanan
Cenderung mengatur kewajiban pengguna layanan pengguna layanan dan mengabaikan haknya	Mengatur hak dan kewajiban penyedia dan pengguna layanan secara seimbang
Layanan publik menjadi urusan dan tanggung pemerintah	Layanan publik menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan warga masyarakat

Tabel berikut ini merupakan perbandingan antara kegiatan pelayanan publik yang monopolik dengan pelayanan publik Citizens Charter :

Di Indonesia kita mengenal adanya konsep Standar Pelayanan Prima, ada beberapa persamaan antara SPP dengan CC dimana keduanya dirumuskan sebagai sebuah kesepakatan dan bersama yang bersifat terbuka. Keduanya berfungsi mengatur hak dan kewajiban penyedia dan pengguna layanan secara seimbang dan sebagai instrumen publik untuk mengontrol jalannya penyelenggaraan pelayanan. Layanan publik menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan warga

masyarakat. Tidak ada perbedaan yang prinsip antara SPP dengan Citizen Charter, karena SPP disusun dari program Citizen Charter di Kerajaan Inggris. Yang membedakan keduanya hanyalah pada pelaksanaannya saja, jika CC sudah dilaksanakan berpuluh-puluh tahun, sedangkan SPP masih berupa konseptual norma dan atau UU yang belum dilaksanakan seluruhnya oleh Pemerintah RI.

Unsur- unsur Pokok Citizen Charter

Ada banyak hal yang bersifat sangat fungsional di dalam kontrak pelayanan, yaitu bahwa ia akan dapat dijadikan sebagai bentuk rumusan dari kesepakatan bersama yang bersifat terbuka, sebagai instrumen publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan, dan juga sebagai sarana untuk seimbang dan adil. Dengan demikian asumsi yang terdapat didalam good governance sangat sejalan dengan kontrak pelayanan, yaitu bahwa pelayanan publik akan menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat pengguna pada umumnya. Ada lima unsur pokok yang tercantum di dalam kontrak pelayanan, yaitu :

1. Visi dan misi pelayanan

Yang termuat disini adalah rumusan tentang sejauh mana organisasi pelayanan publik telah merujuk pada prinsip-prinsip kepastian pelayanan. Harus diingat bahwa visi dan misi pelayanan tidak hanya di pahami sebagai slogan atau moto, tetapi harus diaktualisasikan ke dalam tindakan konkret. Visi dan misi harus menjadi bagian dari budaya pelayanan yang tercermin di dalam cara pemberian layanan.

2. Standar pelayanan

Berisi tentang penjelasan tentang apa, mengapa dan bagaimana upaya yang diperlukan untuk memperbaiki kualitas pelayanan. Standar pelayanan memuat norma-norma pelayanan yang akan diterima oleh pengguna layanan. Dalam hal ini standar pelayanan harus memuat standar perlakuan terhadap pengguna, standar kualitas produk (out-put) yang diperoleh masyarakat dan standar informasi yang dapat diakses oleh pengguna layanan.

3. Alur pelayanan

Berisi penjelasan tentang unit/bagian yang harus dilalui bila akan mengurus sesuatu atau menghendaki pelayanan dari organisasi publik tertentu. Alur pelayanan harus menjelaskan berbagai fungsi dan tugas unit-unit dalam kantor pelayanan sehingga kesalahpahaman antara penyedia dan pengguna jasa pelayanan dapat dikurangi. Bagian dari alur pelayanan perlu ditempatkan ditempat

strategis agar mudah dilihat pengguna layanan, dan sebaiknya bagan tersebut di desain secara menarik dengan bahasa yang sederhana dan gambar-gambar yang memudahkan pemahaman pengguna pelayanan.

4. Unit atau bagian pengaduan masyarakat

Yang dimaksud adalah satuan, unit atau bagian yang berfungsi menerima segala bentuk pengaduan masyarakat. Satuan ini wajib merespon dengan baik semua pengaduan, menjamin adanya keseriusan dari penyedia layanan untuk menanggapi keluhan dan masukan. Ia juga berperan untuk mengevaluasi system pelayanan yang ada. Salah satu peran penting dari unit pengaduan masyarakat ialah dalam riset dan pengembangan sistem pelayanan.

5. Survei pengguna layanan

Di Indonesia, survei pengguna layanan kebanyakan dilakukan oleh perusahaan swasta dalam bentuk survei pelanggan. Kontrak pelayanan atau citizen charter mengharuskan dilakukannya survei pengguna layanan bagi organisasi publik. Tujuannya ialah untuk mengetahui aspirasi, harapan, kebutuhan, dan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hasil survei digunakan untuk memperbaiki sistem penyelenggaraan pelayanan publik di masa mendatang sesuaiharapan masyarakat. Yang diharapkan diadakannya survei pengguna layanan itu ialah adanya hubungan baik dan tingkat kepercayaan terhadap penyedia layanan.

Citizen Charter (kontrak pelayanan) sebagai perwujudan Good Governance dalam Pelayanan Publik

Harus diakui bahwa penerapan sistem kontrak pelayanan di Indonesia masih merupakan hal yang baru dan belum banyak dipahami dengan baik oleh para perumus kebijakan di daerah. Akan tetapi dari beberapa kasus di daerah yang telah berhasil menerapkannya, tampak bahwa sistem kontrak pelayanan bisa merupakan terobosan bagi penciptaan mekanisme pelayanan yang lebih berkualitas serta reformasi birokrasi publik di Indonesia. Kontrak pelayanan jelas sangat sesuai dengan gagasan tata-pemerintahan yang baik sebab prinsip dasar dari governance adalah keterlibatan tiga pihak dalam proses pelayanan, yaitu pemerintah daerah, unsur-unsur swasta, dan unsur-unsur masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan. Namun, di dalam praktik upaya-upaya untuk melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik bukanlah sesuatu yang mudah untuk dilaksanakan. Ada banyak kendala yang bisa menghambat implementasi program partisipatif tersebut. Dari pihak pemerintah kendala yang muncul dapat berupa :

1. Lemahnya komitmen politik para pengambil keputusan di daerah untuk secara sungguh-sungguh melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pelayanan publik.
2. Lemahnya dukungan SDM yang dapat diandalkan untuk melaksanakan strategi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik.
3. Rendahnya kemampuan lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat.
4. Lemahnya dukungan anggaran. Karena kegiatan peningkatan partisipasi publik seringkali hanya dilihat sebagai proyek, maka pemerintah daerah tidak menyiapkan anggaran secara berkelanjutan. Akibatnya, kegiatan partisipasi hanya berjalan beberapa saat dan selanjutnya penyelenggaraan pelayanan publik akan kembali kepada praktik-praktik lama seperti pada saat program peningkatan partisipasi belum dilakukan.

Sementara itu, dari pihak masyarakat kendala partisipasi dapat muncul karena berbagai hal berikut :

1. Budaya paternalisme yang dianut oleh masyarakat selama ini menyulitkan manakala mereka diminta untuk melakukan diskusi terbuka dengan para pejabat publik yang mereka anggap menduduki posisi yang lebih tinggi dalam masyarakat. Apalagi jika harus melakukan kritik secara terbuka kepada pejabat publik pada waktu dialog publik.
2. Apatisme. Karena selama ini masyarakat jarang dilibatkan dalam pembuatan kebijakan oleh pemerintah daerah, maka mereka menjadi bersikap apatis. Kondisi ini akan menyulitkan ketika pemerintah melakukan inisiatif untuk mengajak mereka berpartisipasi.
3. Tidak adanya kepercayaan (trust) masyarakat kepada pemerintah. Pengalaman masa lalu dimana masyarakat hanya dijadikan objek pemerintah membuat masyarakat kehilangan kepercayaan kepada pemerintah.

Oleh sebab itu, inilah saatnya bagi pemerintah untuk mempertimbangkan secara serius penerapan sistem kontrak pelayanan di dalam mekanisme berbagai bentuk pelayanan itu tidak harus secara formal dituangkan di dalam berbagai peraturan formal pemerintah. Tetaoi yang jauh lebih penting ialah upaya untuk menciptakan sistem pelayanan yang melibatkan unsur-unsur yang lebih luas, bukan hanya pemerintah sebagai pihak penyedia pelayanan tetapi juga unsur pengusaha, tokoh

masyarakat, LSM, media, dan khalayak masyarakat lainnya. Inilah salah satu bentuk upaya untuk mewujudkan good governance di Indonesia yang akan sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.

Prinsip dan Manfaat Citizen Charter Pelayanan Publik

Dikaitkan dengan sendi-sendi pelayanan publik maka manajemen dengan pendekatan citizen charter menggunakan prinsip-prinsip penyusunan pelayanan antara lain:

1. Kesederhanaan

Prinsip ini mengandung arti bahwa prosedur atau tata cara pelayanan publik diselenggarakan secara lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

2. Kejelasan dan kepastian

Prinsip ini mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai tata cara pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rician biaya pelayanan dan tata cara pelayanannya, jadwal dan waktu penyelesaian pelayanan

3. Keamanan

Prinsip ini mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan kemandirian, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Prinsip ini berarti dengan adanya jaminan kualitas pelayanan publik yang baik maka pemberi maupun penerima pelayanan akan lebih terjaga, demikian halnya dengan kepastian hukum dari kedua belah pihak karena memuat hak dan kewajiban, sehingga tidak merugikan masing-masing pihak.

4. Keterbukaan

Prinsip ini mengandung arti bahwa prosedur, pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka kepada masyarakat. Penyusunan citizen charter pelayanan publik dilakukan secara transparan, seluruh informasi dan data masing-masing pihak dipelajari dan dibahas bersama sebagai landasan penyusunan citizen charter

5. Efisiensi

Prinsip ini mengandung arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.

6. Keadilan yang merata

Prinsip ini mengandung arti bahwa pelayanan publik dapat dijangkau semua pengguna tanpa pengecualian. Selain itu, jangkauan pelayanan harus didistribusikan seluas mungkin secara merata diseluruh wilayah pertanggungjawaban.

7. Parsipatif

Prinsip ini mengandung arti dalam penyusunan citizen charter pelayanan publik dilakukan secara bersama-sama antara pemberi penerima dan stakeholders sehingga dokumen yang dihasilkan menjadi tanggung jawab dan menjadi fungsi kontrol bagi semua pihak.

Sedangkan manfaat citizen charter baik bagi pemerintah selaku penyedia layanan, maupun bagi masyarakat selaku pengguna layanan (riyadi soeprapto: 2005), adalah :

1. Bagi pemerintah

- a. Memudahkan melakukan evaluasi terhadap kinerja pelayanan, karena penyelenggaraan pelayanan publik didasarkan pada standart yang jelas sebagaimana diatur dalam dokumen citizen charter.
- b. Membantu memahami kebutuhan dan aspirasi warga serta stakeholders mengenai penyelenggaraan pelayanan publik, karena standart pelayanan dalam citizen charter didasarkan pada kebutuhan nyata dan aspirasi masyarakat.
- c. Meningkatkan kesadaran masyarakat bahwa pelayanan publik bukan hanya tanggungjawab semua, termasuk warga masyarakat selaku pengguna layanan

2. Bagi masyarakat

- a. Memberikan jaminan bahwa pelayanan publik akan menjadi lebih respontif, artinya dengan citizen charter penyelenggaraan pelayanan publik didasarkan pada kebutuhan nyata masyarakat pengguna layanan sehingga terdapat kesesuaian antara pelayanan yang diberikan dengan kebutuhan masyarakat. Disinggung itu citizen charter memberikan jaminan transparansi bagi masyarakat, artinya masyarakat bisa mengetahui dengan mudah aspek-aspek pelayanan baik mengenai jenis, prosedur, waktu, biaya dan cara pelayanannya. Dan lebih akuntabel artinya pelayanan publik yang diberikan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat selaku pengguna layanan.

- b. Memberi kemudahan kepada masyarakat untuk mengakses informasi pelayanan dan sekaligus melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pelayanan, karena masyarakat dilibatkan secara langsung dalam prosesnya sejak awal hingga akhir, pengembangan model citizen charter.
- c. Penghargaan terhadap martabat dan kedudukan masyarakat sebagai warga negara yang berdaulat (masyarakat sebagai subyek). Walaupun dalam tataran konsep dan normatif skema citizen charter ini sangat ideal, namun implementasinya tidaklah bukan tanpa halangan.

Implementasi citizen charter

Reformasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik diartikan sebagai upaya mewujudkan asas-asas pemerintahan yang baik dan bersih (Principles of Good Governance and clean Governance), yaitu dengan menumbuhkan kesadaran pada penyelenggara pelayanan publik bahwa pelaksanaan fungsi-fungsi publik pada dasarnya tidak saja bertolak dari aspek kewenangan (authority), akan tetapi juga bertolak dari aspek pemenuhan hak-hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang prima.

Hal ini membuat skenario pelayanan publik bukan hanya melihat masyarakat sebagai konsumen, akan tetapi juga dipandang sebagai warga negara (citizen) yang mempunyai hak untuk dilayani. Dengan demikian hakikat pelayanan publik seharusnya bertolak dari dimensi kewajiban aparat birokrasi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan citizen's charter adalah sebuah model pelayanan publik untuk dapat memenuhi hal tersebut. Citizen's Charter, pada awalnya merupakan sebuah dokumen yang di dalamnya disebutkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat baik dari dalam diri providers maupun bagi customers. Kemudian dalam perkembangannya, dalam dokumen tersebut disebutkan pula sanksi-sanksi terhadap pelanggaran apabila salah satu pihak tidak mampu menjalankan kewajibannya sesuai dengan ketentuan dalam dokumen Citizen's Charter tersebut. Kemudian seiring dengan konsep dan teori dalam Manajemen Strategis, dalam Citizen's Charter disebutkan pula visi dan misi organisasi penyelenggara pelayanan dan juga visi dan misi pelayanan organisasi tersebut.

Perubahan yang dituntut dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh birokrasi ini tidak dapat dilepaskan dari munculnya kecenderungan baru dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, yakni adanya "Global Public Management

Reform” (Donald Kettl, dalam Denhardt & Denhardt, 2003:14), dimana difokuskan pada beberapa isu pelayanan penting, seperti:

1. Bagaimana birokrasi dapat menerapkan sistem insentif untuk mencegah terjadinya praktik KKN dalam pemberian pelayanan;
2. Bagaimana birokrasi dapat memanfaatkan ‘mekanisme pasar’ untuk memberikan kesempatan pada warga pengguna layanan agar terlibat dalam menentukan kebijakan pelayanan;
3. Bagaimana birokrasi dapat inovatif dan kreatif dalam merumuskan kebijakan pelayanan yang aspiratif;
4. Bagaimana birokrasi dapat memberikan kewenangan yang lebih besar pada petugas pelayanan (street-level bureaucracy) untuk mengambil keputusan untuk mengurangi ‘budaya minta petunjuk’ pada pejabat; dan
5. Bagaimana birokrasi dapat lebih berorientasi pada kualitas output dan outcome layanan, daripada prosedur layanan yang dibuat secara rigid.

Implementasi Citizen Charter di Indonesia

Berbagai upaya untuk mengembangkan manajemen pelayanan publik yang partisipatif sudah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, terutama sejak kebijakan desentralisasi pemerintahan diterapkan. Desentralisasi telah memberikan ruang yang semakin luas kepada daerah untuk mengelola pelayanan publik. Sejumlah daerah telah memanfaatkan peluang itu untuk mencoba mengembangkan manajemen pelayanan publik yang partisipatif melalui pengembangan kontrak pelayanan. Dalam kontrak pelayanan, warga dan pemangku kepentingan duduk bersama dengan birokrasi pelayanan untuk menyepakati berbagai hal yang penting dalam penyelenggaraan layanan, seperti waktu, biaya, cara pelayanan, serta hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna layanan. Pengembangan kontrak pelayanan ini akan membawa perubahan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik di daerah.

Pertama, manajemen pelayanan publik berbasis kontrak pelayanan menganggap bahwa pelayanan publik adalah urusan bersama antara warga pengguna, pemangku kepentingan, dan birokrasi penyelenggara layanan. Karena pelayanan publik adalah urusan bersama maka penyelenggaraannya harus menjadi kesepakatan dari para pihak yang berkepentingan dan tidak ditentukan secara sepihak oleh birokrasi pemerintah. Warga dan pemangku kepentingan berhak terlibat dalam penyelenggaraan layanan bersamasama dengan birokrasi penyelenggara layanan.

Kedua, manajemen pelayanan berbasis kontrak tersebut juga mengakui bahwa warga dan birokrasi penyelenggara layanan masing-masing memiliki hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan layanan publik yang harus dihormati oleh semua pihak. Selama ini pengaturan tentang penyelenggaraan pelayanan bias kepada kepentingan birokrasi penyelenggara layanan publik. Hak-hak warga negara dalam pelayanan publik tidak pernah diakui apalagi dihormati. Dalam kontrak pelayanan, warga dan birokrasi pemerintah penyelenggara layanan diakui memiliki hak dan kewajiban masing masing yang harus dihormati dan ditunaikan oleh keduanya. Salah satu hak warga yang penting dan selama ini diabaikan adalah hak untuk berpartisipasi dalam menentukan proses penyelenggaraan layanan dan hak untuk memperoleh informasi tentang berbagai aspek penting dari pelayanan publik yang menjadi kepentingannya.

Ketiga, manajemen pelayanan berbasis kontrak ini juga mengakui bahwa hubungan antara warga pengguna pelayanan dengan birokrasi penyelenggara layanan publik bersifat simetris. Selama ini hubungan mereka bersifat asimetris. Birokrasi penyelenggara layanan memiliki otoritas sepenuhnya untuk menentukan dan mengatur praktik penyelenggara layanan publik, sementara warga pengguna diperlakukan sebagai konsumen yang pasif. Manajemen berbasis kontrak dapat mengubah posisi keduanya menjadi simetris. Keduanya akan memiliki tujuan yang sama untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan mudah diakses oleh warganya sehingga kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan secara efektif. Keduanya juga akan memiliki tanggung jawab atas keberhasilan dari penyelenggaraan layanan publik, karena pelayanan publik adalah urusan bersama antara birokrasi penyelenggara pelayanan dan warga penggunanya, walaupun peran mereka dalam penyelenggaraan layanan publik berbeda. Karena itu tidak berlebihan jika pengembangan kontrak pelayanan dinilai dapat meningkatkan rasa kesadaran warga negara (sense of citizenship).

E. PELAYANAN PUBLIK DALAM REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik diartikan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Selanjutnya menurut Kepmenpan NO.63/KEP/M.PAN/7/2003, publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya

pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat. Misalnya kebutuhan akan kesehatan pendidikan, dan lain-lain. Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari :

1. Transparasi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pembeli dan penerima pelayanan publik.

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti :

1. Kinerja (*performance*)
2. Keandalan (*reliability*)
3. Mudah dalam penggunaan (*ease of use*)
4. Estetika (*aesthetics*), dan sebagainya.

Reformasi Administrasi Publik

Administrasi menurut Herbert Simon (Pasolong, 2010: 2) adalah kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Pasolong sendiri kemudian merangkum banyak definisi tentang Administrasi dan menjelaskannya bahwa administrasi adalah "pekerjaan terencana yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerja sama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisien, dan rasional" (Pasolong, 2010: 5). Dari pengertian ini, bisa dijelaskan bahwa karakteristik administrasi sendiri antara lain: efisien, efektivitas, dan rasional. Efisien diartikan bahwa tujuan atau motif administrasi adalah mencapai hasil yang efektif dan efisien. Dapat ditarik kesimpulan bahwa reformasi administrasi publik merupakan suatu upaya perbaikan yang dilakukan secara terencana dan terus-menerus di segala aspek administrasi yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja administrasi guna meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Perubahan Paradigma Pelayanan Publik

Perubahan fokus suatu disiplin ilmu menurut Thomas Kuhn sebenarnya hanyalah perubahan cara pandang sekelompok ilmuwan tersebut pada suatu periode tertentu. Terdapat sekelompok ilmuwan yang menekankan *subject matter* tertentu termasuk kerangka konseptual dan metodologinya pada suatu periode, dan pada periode yang lain muncul sekelompok ilmuwan lain yang memiliki pandangan berbeda. Pandangan yang mendasar sekelompok ilmuwan mengenai apa yang menjadi objek kajian suatu ilmu termasuk metodologinya dikenal sebagai paradigma.

Ilmu Administrasi Publik (nama ini lebih tepat dibanding Administrasi Negara sebab yang dipelajari bukan hanya persoalan negara tetapi juga masyarakat dan merupakan padanan yang tepat dari *Public Administration*) yang fokus kajiannya tersebut menuntut peran pemerintah dan masyarakat untuk sendiri-sendiri atau bersama-sama melakukan pelayanan publik (*public services*).

Paradigma Reformasi Pelayanan Publik (Denhart dan Denhart, 2004)

	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Siapa yang dilayani	Klien dan konstituen	Pelanggan (<i>customers</i>)	Warga negara (<i>citizens</i>)
Peran pemerintah	Mendesain dan melaksanakan kebijakan sentralistik (dengan tujuan politik yang ditentukan pusat)	Mengarahkan: menjadi katalis untuk mengembangkan kekuatan pasar	Melayani: melakukan negosiasi dan menjadi beragam kepentingan masyarakat, kelompok masyarakat, menyapaki <i>common values</i>
Mekanisme untuk mencapai tujuan	Menjalankan program melalui lembaga dan kantor pemerintahan	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui lembaga swasta dan masyarakat madani	Membangun koalisis dan kerjasama lembaga pemerintah, swasta, dan masyarakat madani untuk memenuhi kebutuhan yang telah disepakati bersama
Pendekatan akuntabilitas	Hierarkis, administrator bertanggung jawab kepada pejabat publik	Diarahkan oleh pasar, keputusan pribadi menghasilkan produk yang diinginkan pelanggan/masyarakat	Multi-aspek, pelayanan publik harus memenuhi ketentuan hukum, nilai masyarakat, norma politik, profesional dan

			kepentingan warga
Diskresi administrasi	Terbatas pada hal yang diinginkan pejabat administrasi	Lebih luas, untuk memenuhi tujuan kewirausahaan	Diskresi dibutuhkan, namun dibatasi oleh prinsip akuntabilitas
Struktur organisasi	Birokratis, otoritas dari atas kebawah dalam lembaga publik, kontrol dan regulasi terhadap klien	Terdesentralisasi dengan kontrol utama tetap ditangan publik	Kolaboratif, dengan kepemimpinan bersama baik secara internal maupun eksternal
Dasar motivasi pelayanan publik	Gaji dan tunjangan, disertai perlindungan bagi pegawai negeri	Semangat wirausaha, keinginan ideologis untuk mengurangi ukuran pemerintahan	Pelayanan kepada masyarakat, keinginan memberikan kontribusi untuk masyarakat

Perubahan mendasar sejak tahun 1999 yaitu Amandemen UUD 145, kekuasaan legislatif diselenggarakan oleh dua lembaga perwakilan yaitu DPR dan DPD, kekuasaan yudikatif diselenggarakan oleh dua Mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, daerah otonom diberikan kewenangan yang sangat luas, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dan kebebasan mendirikan partai politik. Reformasi diatas merupakan Reformasi politik, terutama distribusi kekuasaan. Perubahan demikian merupakan syarat mutlak perubahan pelayanan publik atau perubahan administratif, sebab dalam ilmu administrasi dikenal suatu prinsip *when politic end, administrative began*. Untuk melakukan perubahan pelayanan publik, diperlukan perubahan politik, baik mekanisme pengambilan keputusan maupun kelembagaan. Secara gradual, perubahan tersebut mengarah pada keseimbangan kekuatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Keseimbangan demikian merupakan langkah demokratisasi. Tentunya akan tumbuh kekuatan sosial yang melakukan kontrol kekuasaan lebih ketat, seperti organisasi sosial dan politik serta media massa. Masyarakat melalui institusi yang ada akan

menuntut pertanggungjawaban publik (*public accoutability*) dari penyelenggara negara.

Reformasi memberikan harapan terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan demikian dihubungkan dengan menguatnya kontrol masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif yang diselenggarakan menurut sistem setengah distrik dan setengah proporsional, dimaksudkan untuk memunculkan anggota legislatif yang tanggap terhadap aspirasi konstituen. Demikian pula pemilihan presiden dan wakil presiden serta kepala daerah secara langsung. Rakyat secara aktif diminta untuk menilai pemikiran, rencana dan program para kandidat yang menurut mereka benar-benar memperhatikan rakyat.

Langkah-langkah Penting Menuju Reformasi Pelayanan Publik

Reformasi pelayanan publik tertinggal dibanding reformasi diberbagai bidang lainnya. Sistem dan filsafat yang mendasari pelayanan publik di Indonesia tidak hanya ketinggalan jaman, tetapi juga menghasilkan kinerja dibawah standar dalam masyarakat yang berubah secara cepat. Indonesia jauh tertinggal dibanding Filipina, Malaysia dan Thailand dalam indikator-indikator gabungan kualitas birokrasi, korupsi, dan kondisi sosial ekonomi.

Kondisi iklim investasi, kesehatan dan pendidikan saat ini sangat tidak memuaskan sebagai akibat tidak jelasnya dan rendahnya kualitas pelayanan yang ditawarkan oleh institusi-institusi pemerintahan. Hal ini digabung dengan administrasi yang berbelit-belit dan ketinggalan jaman yang berakibat pada ketidakpuasan masyarakat. Oleh sebab itu, diperlukan langkah-langkah penting menuju reformasi pelayanan publik agar menjadi lebih baik, yaitu sebagai berikut:

1. Menciptakan Kondisi Layanan Publik Nasional untuk mempercepat reformasi atau menunjuk, mempersiapkan dan memperkuat lembaga pemerintah yang sudah ada untuk memimpin reformasi.
2. Menghubungkan tindakan-tindakan reformasi pelayanan publik dengan reformasi anggaran dan aspek lainnya dipemerintahan.
3. Mendesain ulang sistem pelayanan publik dengan menekankan kebijakan pengolahan sumber daya manusia yang modern dan menetapkan pelayanan yang sesuai.
4. Membuat proses reformasi menjadi *inclusive* yaitu berarti berikan prioritas tinggi terhadap partisipasi semua pihak terkait.
5. Merubah nilai dan sikap pegawai negeri serta mengakhiri kekebalan terhadap tindakan korupsi.

Berbagai perubahan dalam bidang pelayanan publik memang telah berlangsung di era reformasi, meskipun tidak sebaik yang diharapkan. Dari jenis kebijakan, semakin banyak kebijakan kompetitif dalam bidang ekonomi, industri, perdagangan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah semakin mengurangi peranannya di bidang ekonomi. Demikian pula kebijakan distributif dan redistributif, seperti pemberian subsidi untuk pendidikan dalam bentuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS), beras untuk keluarga miskin (raskin) dan Program Kompensasi Subsidi BBM yang diberikan dalam bentuk uang tunai. Dari perilaku birokrasi, meskipun birokrasi dan kolusi belum ada tanda-tanda merosot, tetapi arogansi birokrasi telah berkurang. Hal terakhir ini ditunjukkan dalam menangani kasus-kasus menonjol sepanjang tahun 2005, seperti bencana alam di Aceh, penyakit demam berdarah dan flu burung serta busung lapar.

Perubahan mendasar sejak tahun 1999 yaitu Amandemen UUD 145, kekuasaan legislatif diselenggarakan oleh dua lembaga perwakilan yaitu DPR dan DPD, kekuasaan yudikatif diselenggarakan oleh dua Mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, daerah otonom diberikan kewenangan yang sangat luas, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dan kebebasan mendirikan partai politik. Reformasi diatas merupakan Reformasi politik, terutama distribusi kekuasaan. Perubahan demikian merupakan syarat mutlak perubahan pelayanan publik atau perubahan administratif, sebab dalam ilmu administrasi dikenal suatu prinsip *when politic end, administrative began*. Untuk melakukan perubahan pelayanan publik, diperlukan perubahan politik, baik mekanisme pengambilan keputusan maupun kelembagaan. Secara gradual, perubahan tersebut mengarah pada keseimbangan kekuatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Keseimbangan demikian merupakan langkah demokratisasi. Tentunya akan tumbuh kekuatan sosial yang melakukan kontrol kekuasaan lebih ketat, seperti organisasi sosial dan politik serta media massa. Masyarakat melalui institusi yang ada akan menuntut pertanggungjawaban publik (*public accoutability*) dari penyelenggara negara.

Reformasi memberikan harapan terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan demikian dihubungkan dengan menguatnya kontrol masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif yang diselenggarakan menurut sistem setengah distrik dan setengah proporsional, dimaksudkan untuk memunculkan anggota legislatif yang tanggap terhadap aspirasi konstituen.

F. DYNAMIC GOVERNANCE

Dalam era yang kian dinamis saat ini, pemerintah daerah wajib menggalakkan gerakan tata kelola pemerintahan yang dinamis (Dynamic Governance), yang diyakini mampu mendorong Indonesia keluar dari lingkaran setan buruknya tata kelola pemerintahan. Ciri pemerintahan dinamis antara lain cepat, responsive dan efisien. Untuk kesana dibutuhkan pemimpin yang mampu berfikir ke depan dan antisipatif (Think ahead), pemimpin yang mampu mengkaji ulang hasil pemikiran (Think again) dan pemimpin yang mampu berfikir secara lateral, horizontal serta lintas disiplin (think across).

Menurut Direktur Program Magister Administrasi Publik UGM Agus Pramusinto, ada tiga fase utama sebuah pemerintahan dinamis, yakni perbaikan internal pemerintahan, peningkatan layanan public, dan pemerintahan yang memperhatikan kebutuhan adaptif masyarakatnya (greater democracy). Dikatakan, pemerintahan adaptif adalah pemerintahan yang mau mengerti kebutuhan rakyatnya secara progresif. Pemerintahan ini mampu melihat berbagai masalah dengan berbagai sudut pandang sehingga dapat menemukan penanganan yang lebih efektif dan mengena bagi rakyat. Pemerintah yang dinamis adalah pemerintah yang bertindak progresif dan adaptif guna mewujudkan hasil yang efektif bagi daerah dan masyarakat yang dipimpinnya. Pemerintah harus bersikap aktif dalam membangun wilayah, bukan menunggu hasil laporan lapangan dan kemudian baru menentukan kebijakannya.

Dengan diharuskannya melakukan perubahan pengelolaan pemerintah mendapat tantangan untuk terus beradaptasi. Situs ini mendorong pemerintahan untuk meningkatkan kemampuannya dalam memberikan pelayanan publik yang responsif secara terus menerus, melalui pengelolaan administrasi sektor publik yang inovatif. Pengerand Tekavcic (2008) menguraikan perubahan pengelolaan sektor publik tidak hanya bertujuan memodernisasi institusi negara dan mengurangi biaya pelayanan publik namun juga diharapkan untuk menghasilkan kerjasama yang dinamis antara pemerintah dengan masyarakat sipil dan sektor swasta, berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan tanggung jawab sosial, dan menjamin partisipasi warga negara lebih luas dalam proses pengambilan keputusan dan pemberian umpan balik terhadap kinerja sektor publik.

Boon dan Geraldine merumuskan Dynamic Governance sebagai *“to how these chosen paths, policies, institutions, and structures adapt to an uncertain and fast changing environment so that they remain relevant and effective in achieving the long term desired outcomes of society”* (bagaimana bekerjanya berbagai

kebijakan, institusi dan struktur yang telah dipilih sehingga dapat beradaptasi dengan ketidakmenentuan dan perubahan lingkungan yang cepat sehingga kebijakan, institusi dan struktur tersebut tetap relevan dan efektif dalam pencapaian keinginan jangka panjang masyarakat). Sementara itu konsep operasional dari *Dynamic Governance* adalah "kemampuan pemerintah menyesuaikan kebijakan dengan perubahan lingkungan global yang cepat dan tidak menentu sehingga tujuan yang ditetapkan dapat tercapai".⁹

Daya saing suatu negara tidak lagi di dasarkan pada faktor keuntungan statis tetapi dalam "penyediaan suatu lingkungan dimana perusahaan dapat beroperasi secara produktif dan terus berinovasi dan meng-upgrade cara bersaing ke tingkat yang lebih canggih, sehingga memungkinkan peningkatan produktivitas." (Michael Porter, 1998). Meskipun pemerintah tidak dapat secara langsung menciptakan industry yang kompetitif, tetapi dapat bertindak sebagai katalisator dan menjadi penantang dalam membentuk konteks dan struktur kelembagaan yang merangsang bisnis guna mendapatkan keunggulan kompetitif.

Ada tiga konsep kemampuan pemerintah kritis :

1. Berpikir kedepan yaitu kemampuan untuk melihat sinyal awal perkembangan masa depan yang dapat mempengaruhi suatu bangsa agar tetap relevan dengan dunia,
2. Berpikir lagi yaitu kemampuan dan kemauan untuk memikirkan kembali dan saat ini berfungsi merekonstruksi kebijakan sehingga mereka melakukan lebih baik,
3. Berpikir lintas batas yaitu kemampuan dan keterbukaan untuk menyeberang batas-batas untuk belajar dari pengalaman orang lain sehingga ide-ide baru dan konsep dapat diperkenalkan ke dalam sebuah institusi,

Pemerintah memainkan peran penting dalam perekonomian dan masyarakat modern dengan memberikan aturan dan untuk memfasilitasi perubahan lembaga-lembaga dan dengan secara kolektif memberikan insentif dan kendala social-ekonomi untuk kegiatan yang berbeda. Pentingnya pemerintahan yang baik dan jujur dan lembaga sector public yang kompeten untuk pengembangan ekonomi suatu Negara dan standar hidup diterima secara luas. Direktur Bank Dunia bagi pemerintah global, Daniel Kaufmann, menyatakan bahwa Negara Negara yang meningkatkan efektivitas pemerintahan mereka mengangkat standar hidup, yang

⁹Prof. Dr. H. Wiman Syafri, M.Si "studi tentang administrasi public".2012.penerbit Erlangga

diukur dengan pendapatan per kapita, dengan sekitar tiga kali dalam jangka panjang. (Quoted in The Straits Times, 17 September 2006) "kurang berfungsinya lembaga-lembaga sector public dan lemahnya pemerintahan adalah kendala utama bagi pertumbuhan dan pembangunan yang adil di banyak Negara berkembang " (Word Bank Report, 2000).

Dynamic governance tidak terjadi secara kebetulan, tetapi merupakan hasil dari kepemimpinan yang disengaja, niat dan ambisi untuk struktur social dan interaksi ekonomi yang diinginkan untuk mencapai tujuan nasional. Mencerminkan upaya pemimpin yang sengaja untuk membentuk masa depan mereka untuk mencoba struktur interaksi manusia alternatifnya adalah anarki dan kekacauan. Akan tetapi mereka terikat untuk melakukannya dengan sempurna.

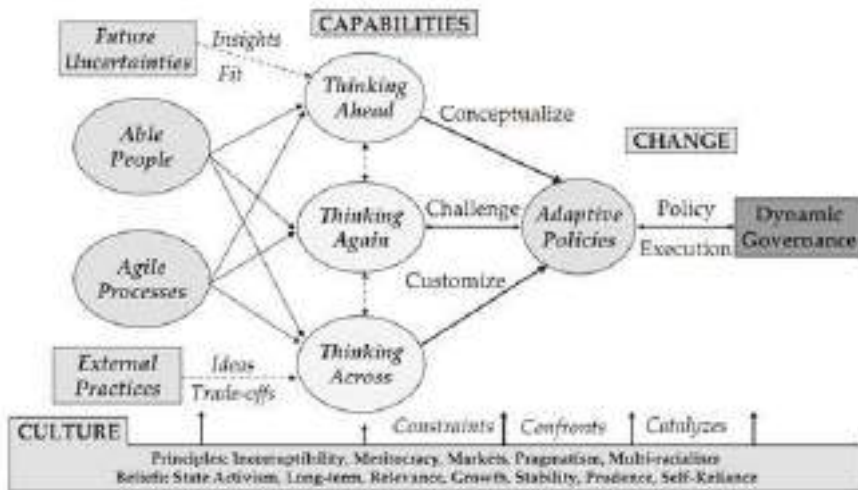
Keberlanjutan pembangunan ekonomi dan social terjadi ketika ada niat kepemimpinan, kognisi dan pembelajaran yang melibatkan modifikasi persepsi, keyakinan struktur dan mental model secara terus-menerus, terutama ketika dihadapkan dengan perkembangan global dan perubahan teknologi (North, 2005). Terdapat dua hambatan utama bagi pemerintahan dinamis adalah inabilities dalam memahami perubahan lingkungan dan membuat penyesuaian kelembagaan yang diperlukan untuk tetap efektif.

1. Fungsi budaya karena bertindak sebagai filter untuk memahami dan menafsirkan berkembang perkembangan yang mungkin implikasi masa depan.
2. Fungsi kemampuan untuk mengidentifikasi masalah-masalah saat ini, untuk belajar dari pengalaman orang lain, dan mengembangkan respon kebijakan untuk menangani perubahan secara efektif.

Kerangka kerja system pemerintahan yang dinamis menggambarkan budaya dalam mendukung institusi berinteraksi dengan kemampuan proaktif organisasi untuk menghasilkan jalan yang adaptif, menggabungkan belajar dan berubah terus-menerus, yang pada gilirannya mengakibatkan evolusi peraturan, kebijakan, insentif, dan struktur yang terus menerus untuk memenuhi tantangan baru yang dihasilkan dari ketidakpastian lingkungan dan perkembangan teknologi. Dynamic governance adalah hasil dari kapasitas untuk mengembangkan jalur dan kebijakan adaptif, dan efektifitas eksekusi.

Hasil yang di inginkan pemerintahan dinamis dapat dicapai bila kebijakan adaptif dieksekusi. Dasar pemerintahan dinamis adalah sebuah budaya institusi Negara, ditampilkan di dasar Gambar tiga kemampuan dinamis, berpikir kedepan, berpikir

lagi dan berpikir lintas batas yang mengarah pada kebijakan adaptif yang akan ditampilkan di bagian tengah.



Ada dua pengungkit utama untuk mengembangkan kemampuan pemerintahan dinamis, kemampuan orang-orang dan proses ketangkasan dan ini ditampilkan di sebelah kiri Gambar diatas dimana Lingkungan eksternal mempengaruhi system pemerintahan melalui ketidakpastian masa depan dan praktek-praktek eksternal yang ditampilkan sebagai persegi panjang disebelah kiri. Tiga kemampuan kognitif dari proses belajar fundamental pemerintahan dinamis:

1. Pertama, pemerintah harus berfikir kedepan untuk memahami bagaimana masa depan akan mempengaruhi Negara dan menempatkan kebijakan untuk memungkinkan orang-orang menghadapi potensi ancaman dan untuk mengambil keuntungan dari peluang baru yang tersedia.
2. Gejala dan perubahan lingkungan dapat membuat kebijakan kebijakan masa lalu yang ketinggalan zaman dan tidak efektif bahkan jika mereka telah dipilih dengan hati-hati dan serius, dengan demikian ada keuntungan untuk berfikir kembali kebijakan dan program yang ada untuk menilai apakah mereka masih relevan dengan agenda nasional dan kebutuhan masyarakat jangka panjang. Kebijakan dan program kemudian harus direvisi sehingga dapat terus efektif dalam mencapai tujuan tujuan penting.
3. Dalam pengetahuan baru ekonomi, kelangsungan hidup memerlukan pembelajaran konstan dan inovasi untuk memenuhi tantangan baru dan mengesplotasi kesempatan baru. Ini berarti bahwa pemerintah perlu

memikirkan secara lintas pada batas-batas domain Negara tradisional dan manajemen dalam pencarian mereka untuk mendapatkan gagasan dan menarik praktek-praktek yang dapat menyesuaikan dan mengontekstualisasikan lingkungan domestic mereka.

Daya kreatif budaya, kemampuan dan perubahan dapat dimaksimalkan ketika ketiganya bekerja secara interaktif dan sinergis sebagai bagian dari sistem dinamis. Kemampuan berpikir ke depan, berpikir lagi dan berpikir lintas batas juga seharusnya tidak sekedar ketrampilan yang berdiri sendiri dan tidak boleh beroperasi sebagai proses independen. Kemampuan ini saling berkaitan dan jika mereka terhubung secara independen bekerja sebagai sebuah sistem, efek potensi mereka dapat diperkuat dan dampak keseluruhan diperkuat. Dua unsur utama dari sistem pemerintahan-budaya dan kemampuan ketika bekerja secara sistematis, berinteraksi dan saling memperkuat satu sama lain untuk menghasilkan dinamika pembelajaran dan perubahan kelembagaan secara terus-menerus. Ketika sebuah budaya yang mendukung pembelajaran dan perubahan disemangati oleh kemampuan berpikir kedepan, berpikir lagi dan berpikir lintas batas berinteraksi dengan budaya yang mendorong pembelajaran untuk melepaskan energy dan kreativitas yang berada di jantung sistem pemerintahan yang dinamis. Sebaliknya, jika budaya dan kemampuan bekerja secara mandiri, efek sinergis yang dijelaskan diatas mungkin tidak disadari, dan meskipun mungkin ada beberapa hasil ad hoc, potensi mereka dalam tata kelola energy yang terbatas. Lebih buruk lagi, ketika budaya dan kemampuan tidak sejajar, mereka dapat bekerja pada tujuan dan tata pemerintahan yang baik ide-ide dan niat mungkin tidak akan dijalankan secara efektif.

Dengan demikian, pengembangan pemerintahan dinamis tidak dapat dicapai tanpa memahami saling ketergantungan antara budaya dan kemampuan, antara kemampuan orang-orang dan proses yang menjadi sumber mereka, antara kemampuan dan interaksi mereka dengan lingkungan eksternal, dan antara kemampuan dan ekspresi mereka di jalan dan kebijakan adaptif. Kemampuan orang dan proses ketangkasan adalah pendorong utama untuk pengembangan tiga kapasitas pemerintahan dinamis, yaitu berpikir ke depan, berpikir lagi, dan berpikir lintas batas yang kemudian tertanam dalam strategi kebijakan dan program yang dipilih. Dalam berpikir kedepan, konsep-onsep baru yang dikembangkan untuk memahami dampak ketidakpastian masa depan dan mempertanyakan asumsi-asumsi implicit. Dalam berpikir lagi, kinerja status quo saat ini ditantang untuk

mengidentifikasi perubahan untuk perbaikan. Dalam berpikir lintas batas, hasil inovasi menyesuaikan pengalaman dari konteks yang lain agar sesuai dengan keadaan setempat.

Komitmen dan investasi jangka panjang dalam mengembangkan kemampuan orang dan proses ketangkasan diperlukan untuk mempertahankan siklus berpikir ke depan, berpikir lagi, dan berpikir menyebrang yang tak berujung. Hal ini akan mendorong konstansi konseptualisasi, tantangan dan penyesuaian yang diperlukan untuk memungkinkan orang untuk belajar, beradaptasi memilih jalur dan kebijakan, dan perubahan terus-menerus. Sistem hubungan ketergantungan antara kemampuan dinamis, orang, proses, dan jalan memungkinkan untuk membimbing prinsip-prinsip, aturan-aturan formal, struktur insentif, informal kendala, dan struktur kelembagaan untuk berevolusi dengan waktu untuk tetap relevan dan efektif dalam menghadapi perubahan teknologi yang cepat. Ini adalah esensi dari sistem pemerintahan yang dinamis.

Budaya menunjukkan keyakinan dan nilai-nilai kelompok tertentu yang dibagi atau dimiliki bersama, sehingga dapat dianggap sebagai akumulasi pelajaran bersama dari masyarakat tertentu berdasarkan sejarah pengalaman bersama. Peraturan dan struktur pemerintahan adalah pilihan yang dibuat oleh masyarakat dan mencerminkan nilai-nilai dan kepercayaan dari pemimpinnya. Kepercayaan pemimpin membentuk aturan, norma-norma informal, dan mekanisme penegakan yang dilembagakan. Douglass North menyebut kepercayaan budaya sebagai "tonggak utama manusia" (North, 2005) dan mereka membentuk sifat pilihan dan perubahan kelembagaan, dan "dari waktu ke waktu, semakin kaya konteks budaya dalam hal menyediakan beberapa eksperimen dan kompetisi kreatif, semakin besar kemungkinan keberhasilan kelangsungan hidup masyarakat" (North, 2005).

Budaya mempengaruhi pemerintahan dalam tiga cara. Dampak pertama budaya adalah untuk membatasi agenda dan proses pembuatan kebijakan. Isu yang bertentangan dengan nilai-nilai budaya dan prinsip-prinsip kurang cenderung diterima dalam agenda, dan bahkan jika mereka diterima untuk dipertimbangkan, proses pengambilan keputusan akan sangat dibatasi oleh asumsi-asumsi implicit yang tertanam dalam budaya. Kedua, norma-norma budaya sering digunakan untuk menghadapi pertimbangan pilihan kebijakan inovatif yang bertentangan dengan mereka. Ketiga, nilai-nilai budaya dan norma-norma mengkatalisasi para

pengambil keputusan untuk secara aktif mencari alternative dan ide-ide yang selaras dan akan memajukan tujuan implicit kelompok.

Posisi persepsi pemimpin, artikulasi tujuan dan prinsip-prinsip evolusi merupakan dasar untuk memahami mengapa dan bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan dan struktur berkembang dari waktu ke waktu. Jika tidak ada kejelasan tujuan dan prinsip-prinsip, aturan kelembagaan dan struktur dapat menjadi tujuan dalam dirinya, mengabdikan diri dan sangat birokratis. Ketika lingkungan berubah, tidak ada dasar untuk meninjau dan merevisi peraturan, sistem dan struktur yang ada. Daripada menangkap peluang baru, perkembangan baru mungkin membuat pemimpin dan organisasi incumbent merasa tidak aman dan terancam karena mereka mungkin tidak memiliki kompetensi untuk berfungsi dalam konteks baru. Perilaku disfungsional ini tidak dapat ditantang tanpa perasaan yang sama tujuan dan komitmen yang kuat untuk prinsip-prinsip yang memfasilitasi perubahan. Menanggapi perubahan nilai-nilai dan mental memerlukan model-model yang berusaha untuk memahami pola-pola yang muncul, memahami mereka dan beradaptasi dengan realitas baru. Terdapat lima prinsip yang mengatur nada pilihan pemerintahan dinamis. Pertama, prinsip anti korupsi didasarkan pada keyakinan yang menetap di nilai integritas dan pelayanan kepada masyarakat. Kedua, prinsip meritokrasi didasarkan pada keyakinan yang kuat bahwa pembangunan ekonomi tergantung pada nilai pengetahuan masyarakat dan keterampilan daripada latar belakang keluarga dan status sosial. Ketiga, prinsip rasionalitas dengan pragmatism didasarkan pada nilai yang kuat kinerja dan focus pada hasil. Keempat, prinsip disesuaikan dengan menggunakan harga pasar untuk keadilan sosial didasarkan pada kepercayaan dalam harga pasar sebagai cara terbaik untuk memastikan efisiensi dalam alokasi sumber daya, dengan campur tangan pemerintah untuk menyediakan jaring pengaman sosial hanya bagi mereka yang benar-benar tidak mampu membayar. Kelima, prinsip multirasialisme didasarkan pada keyakinan bahwa stabilitas dalam negeri hanya dapat dicapai apabila ada hubungan yang harmonis antara orang-orang dari berbagai ras dan agama. Nilai-nilai dan prinsip-prinsip ini mempengaruhi pilihan kebijakan, bagaimana mereka dirancang, diimplementasikan dan dievaluasi. Mereka menyediakan criteria untuk pengambilan keputusan dan dengan demikian dasar yang stabil untuk dinamisme adaptasi terhadap ketidakpastian lingkungan dan perubahan teknologi.

Implementasi Dynamic Governance

Esensi dasar dari dynamic governance adalah perlunya melakukan perubahan untuk mengantisipasi perubahan yang cepat dan kadang tidak terantisipasi maka konsep dynamic governance dapat diterapkan pada organisasi publik maupun privat. Sederet asumsi dan proyeksi serta pertanyaan dapat diajukan sebagai langkah awal melakukan analisis seperti : proyeksi laju pertumbuhan penduduk, derajat kesehatan masyarakat, tingkat konsumsi / daya beli dan pendidikan masyarakat, ketersediaan lapangan kerja, pertumbuhan angkatan kerja, kebutuhan ketersediaan infrastruktur pertanian (lahan perkebunan, persawahan, dan jaringan infrastuktur pendukung lainnya) bagi daerah yang memiliki potensi agraris, kebutuhan ketersediaan infrastruktur ekonomi (perbankan, lembaga keuangan, pasar modern / tradisional), infrastruktur sosial, pendidikan, dan kesehatan (jalan, tempat ibadah, tempat rekreasi, gedung sekolah, rumah sakit, pusat-pusat kesehatan masyarakat, dan lain lain), proyeksi peluang pasar bagi hasil pertanian dan industri, proyeksi kebutuhan tingkat kualitas dan jenis keterampilan serta jumlah aparat pemerintah yang dibutuhkan pada masing-masing satuan kerja pemerintah daerah, kriteria pimpinan pimpinan daerah masa depan dan lain lain.

G. Penutup

Dalam kehidupan berbagai negara di berbagai belahan dunia, Reformasi birokrasi adalah perubahan besar dan mendasar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Atas dasar makna reformasi birokrasi itu muncul beberapa keinginan dari pemerintah antara lain sebagai upaya menata ulang proses birokrasi dari tingkat Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada, upaya merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Kesemuanya itu, menginginkan adanya perbaikan pelayanan dan perbaikan tata kelola birokrasi, sebagai upaya menciptakan pemerintahan yang bersih (clean government) dan pemerintahan yang baik (good governance).

Salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintahan yang bersih (clean government) dan pemerintahan yang baik (good governance) adalah birokrasi, dalam posisi dan perannya yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik, birokrasi sangat

menentukan efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Betapa pentingnya arti Reformasi birokrasi sehingga menempatkan Birokrasi sebagai wahana utama dalam penyelenggaraan negara dalam berbagai bidang kehidupan bangsa dan dalam hubungan antar bangsa. Di samping melakukan pengelolaan pelayanan, birokrasi juga bertugas menerjemahkan berbagai keputusan politik ke dalam berbagai kebijakan publik, dan berfungsi melakukan pengelolaan atas pelaksanaan berbagai kebijakan tersebut secara operasional. Sebab itu disadari bahwa birokrasi merupakan faktor penentu keberhasilan keseluruhan agenda pemerintahan, termasuk dalam mewujudkan reformasi birokrasi pemerintahan yang bersih dan bebas KKN (clean government) dalam keseluruhan skenario perwujudan pemerintahan yang baik (good governance). Namun pengalaman bangsa kita dan bangsa-bangsa lain menunjukkan bahwa birokrasi, tidak senantiasa dapat menyelenggarakan tugas dan fungsinya tersebut secara otomatis dan independen serta menghasilkan kinerja yang signifikan.

BAB

REFORMASI ADMINISTRASI

PUBLIK DI INDONESIA

A. PENDAHULUAN

Istilah reformasi dapat diartikan sebagai perubahan radikal untuk perbaikan (bidang sosial-budaya, politik, dan agama) di suatu masyarakat dan negara (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1990) sedangkan menurut Yahezkel Dror (dalam Soesilo Zauhar, 1996) reformasi administrasi sebagai suatu perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi atau reformasi administrasi sebagai *The Artificial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance*. Pengertian lainnya menurut Irving Swerdlow sebagaimana dikutip oleh Bintoro Tjokroamidjojo (1992) reformasi administrasi negara adalah perubahan yang terencana terhadap pelaksanaan peran elit penguasa (militer, birokrasi, parpol dan lain-lain) dalam mencapai tujuan negara. Soesilo Zauhar menambahkan bahwa reformasi yang dilakukan di negara berkembang seharusnya bersifat programatik.

Reformasi akan dapat berjalan efektif jika didesain dengan mempertimbangkan dan melibatkan lingkungan dimana reformasi itu dilaksanakan. Perubahan yang terjadi dalam birokrasi dan cara kerjanya, merupakan akibat perubahan yang terjadi pada sistem lain. Hahn been dan Smonte dalam Soesilo Zauhar (1996) mengemukakan lima alat pengukur reformasi administrasi negara, yaitu meliputi penekanan baru terhadap program, perubahan sikap dan perilaku masyarakat, perubahan gaya kepemimpinan yang mengarah kepada komunikasi terbuka dan manajemen partisipatif, penggunaan sumber daya yang lebih efisien, serta pengurangan penggunaan pendekatan legalistik. Dalam Soesilo

Zauhar (1996) Dror juga mengatakan adapun tujuan reformasi administrasi negara adalah:

1. Efisiensi Administrasi, dalam arti penghematan uang
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi negara
3. Pengenalan dan penggalakan sistem merit.
4. Menyesuaikan sistem administrasi negara terhadap meningkatnya keluhan masyarakat.
5. Mengubah pembagian kerja antara sistem administrasi negara dan sistem politik.
6. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk.

Pengertian Reformasi

Reformasi merupakan suatu perubahan catatan kehidupan lama catatan kehidupan baru yang lebih baik. Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 merupakan suatu gerakan yang bertujuan untuk melakukan perubahan dan pembaruan, terutama perbaikan tatanan kehidupan dalam bidang politik, ekonomi, hukum, dan sosial. Dengan demikian, reformasi telah memiliki formulasi atau gagasan tentang tatanan kehidupan baru menuju terwujudnya Indonesia baru. Tujuan lahirnya reformasi adalah untuk memperbaiki tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Reformasi administrasi menurut Lee dan Samonte (Nasucha, 2004) merupakan perubahan atau inovasi secara sengaja dibuat dan diterapkan untuk menjadikan sistem administrasi tersebut sebagai suatu agen perubahan sosial yang lebih efektif dan sebagai suatu instrumen yang dapat lebih menjamin adanya persamaan politik, keadaan sosial dan pertumbuhan ekonomi. Jadi dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah:

1. Struktur dan prosedur birokrasi
2. Sikap dan perilaku birokrat, guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Mosher (Leemans) berpendapat bahwa tujuan dari reformasi administrasi adalah merubah kebijakan dan program, meningkatkan efektivitas administrasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dan melakukan antisipasi terhadap kritikan dan ancaman dari luar. Menurut Caiden (1969), tugas dari para pelaku reformasi administrasi adalah untuk meningkatkan kinerja administrasi bagi

individual, kelompok, dan institusi dan memberikan masukan tentang cara-cara yang dapat ditempuh untuk dapat mencapai tujuan dengan lebih efektif, ekonomis dan lebih cepat. Tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksud meliputi:

1. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain.
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih dan sistem teman dalam sistem politik dan lain-lain.
3. Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.

Sedangkan tiga tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:

1. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat.
2. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan.
3. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan.

Reformasi administrasi negara dapat dimulai pada tingkat pembuatan dan penetapan sebuah kebijakan publik. Dalam arti, proses politik untuk merumuskan dan menghasilkan sebuah kebijakan perlu dikaji ulang dan dirumuskan secara tepat dan akurat dengan menggunakan konsep yang berlaku umum dan tidak mengesampingkan hak-hak warga negara. Administrasi negara sebuah sistem terbuka, dalam menjaga keberadaannya, harus mau dan mampu mengadakan penyesuaian terhadap perubahan lingkungannya. Menurut Agus Joko Purwanto (2001) ada beberapa faktor dalam melaksanakan reformasi struktural, yaitu:

1. Struktur pengambilan keputusan

Proses pengambilan keputusan yang sentralis telah menutup pintu partisipasi warga negara dan aparat birokrasi untuk bertindak inovatif. Sistem sentralik tersebut menghasilkan sebuah regulasi dalam wujud manual kerja yang sangat detail.

2. Reformasi Organisasi

Pada era kapitalis, banyak muncul bentuk masyarakat baru yang disebut dengan masyarakat pasca kapitalis. Unsur utama dalam produksi tidak lagi modal.

Sumber daya alam dan manusia namun telah bergeser menjadi pengetahuan (knowledge) dan konfigurasi kelompok utama masyarakat turut berubah menjadi knowledge (based) workers. Pergeseran yang terjadi tidak hanya dalam produksi namun juga perubahan lingkungan kerja. Dengan adanya perubahan tersebut memaksa pemerintah sebagai penyelenggara negara harus merombak ulang sistem birokrasi yang ada. Administrasi negara diharapkan dapat memberikan ruang gerak yang lebih bebas bagi inovasi bagi aparat birokrasi dan partisipasi warga negara dalam proses pengambilan keputusan.

3. Reformasi budaya organisasi

Perubahan kebijakan dalam bentuk perundang-undangan juga perlu dibarengi dengan perubahan pada tingkat tata nilai dan budaya. Produk perundangan sebagai produk formal birokrasi harus dapat diinternalisasikan menjadi budaya organisasi. Setiap kebijakan yang dibuat seharusnya berdasarkan pengalaman, pengetahuan, kebutuhan dan keinginan seluruh warga negara dan administrasi negara untuk kemudian di internalisasikan lagi hingga menjadi budaya politik bangsa. Dapat disimpulkan bahwa Reformasi Administrasi Publik adalah suatu upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana dari segala aspek kehidupan terutama aspek penyelenggaraan administrasi negara sehingga dapat mencapai tujuan secara rasional. Kegiatan proses struktur administrasi sector public pada dunia modern sekarang ini senantiasa menunjukkan perubahan seiring pembuat keputusan terus mencari pemecahan atas masalah, memperbaiki pola yang telah ada dan menghadapi tantangan baru.

4. Revitalisasi Administrasi Publik dan Proses Desentralisasi serta Otonomi Daerah

Pembenahan administrasi publik merupakan pekerjaan sulit dilakukan pemerintah, namun masa yang akan datang sektor ini perlu didekati secara sistematis dan rasional sehingga terjadi pembenahan komprehensif, baik di tingkat individu Pegawai Negeri Sipil, kelompok kerja maupun pada kategori organisasi pemerintah secara makro agar masyarakat dapat memperoleh pelayanan yang memuaskan dan mensejahterakan.

Secara ideal situasi yang diharapkan dari aktor administrasi publik adalah menunjukkan perilaku kondusif terhadap demokrasi. Akuntabilitas, transparansi dan partisipasi menjadi nilai yang harus diadopsi dalam sistem administrasi publik secara komprehensif. Untuk dapat menyehatkan kembali administrasi publik, maka seluruh aktivitas pembenahan perlu diarahkan antara lain:

1. Administrasi publik harus konsisten mengupayakan pembentukan kebijakan tetap mengarah pada upaya melayani kepentingan publik.
2. Saat mengimplementasikan kebijakan dan menyampaikan pelayanan, maka aktor administrasi publik harus berkomitmen terhadap efektivitas dan keadilan, akuntabel terhadap kegagalan proses politik serta tanggap terhadap publik.
3. Mengelola sumberdaya dengan berpedoman pada alokasi yang efisien atas sumber daya yang terbatas
4. Administrasi publik harus bertindak independen yang dipedomani atas kepentingan publik.

Keempat hal tersebut dapat dilaksanakan baik dengan memerhatikan:

1. Prosedur yang diimplementasikan harus adil, tanpa membedakan golongan ras, agama, dan lainnya.
2. Akses pelayanan harus dibuka luas untuk masyarakat.
3. Pelaku administrasi publik mengutamakan kualitas proses pelayanan sehingga memberi kepuasan masyarakat.
4. Berorientasi hasil maksimal bagi kepentingan publik.
5. Mempertimbangkan setiap implikasi dari tindakan yang dipilih atau tidak untuk dilakukan.

Pada umumnya negara berkembang yang berubah menjadi negara maju memprioritaskan pelaksanaan reformasi administrasi. Terdapat dua model strategi yang digunakan dalam melakukan reformasi administrasi. *Pertama*, merevitalisasi kedudukan, peran. Dan fungsi kelembagaan yang menjadi penggerak reformasi administrasi. *Kedua*, menata kembali sistem administrasi negara, baik struktur, proses, sumberdaya manusia atau Pegawai Negeri Sipil (PNS), relasi antara negara dan masyarakat. Strategi pertama dapat dilakukan melalui penguatan fungsi dan peran Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai penggerak reformasi administrasi.

B. SEJARAH REFORMASI ADMINISTRASI DI INDONESIA

Latar Belakang

Pelayanan publik pada masa pemerintahan orde lama tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada saat itu. Sistem birokrasi pemerintahan yang dikembangkan pemerintah orde lama justru sepenuhnya ditunjukkan untuk mendukung semakin berkembangnya pola paternalistik yang telah menjawaisistem birokrasi pada era kerajaan. Pemerintah orde lama memiliki kebijakan untuk tidak begitu saja menghapus sistem ketatanegaraan yang telah

ada sebelumnya. Pemerintah orde lama kemudian menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang masih disegani oleh masyarakat. Motif utama pemerintah orde lama untuk menjalin hubungan politik adalah dalam rangka berupaya menanamkan pengaruh politiknya terhadap elite politik kerajaan.

Selama pemerintah orde lama berkuasa di Indonesia terjadi dualisme sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi sudah mulai diperkenalkan dan diperlakukan sistem administrasi orde lama (*Binnenlandsce Bestuur*) yang memperkenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain, sistem administrasi tradisional (*Inheemsce Bestuur*) masih tetap dipertahankan oleh pemerintah orde lama. Birokrasi pemerintahan orde lama disusun secara hierarki yang puncaknya pada raja Belanda. Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah di negara-negara jajahan, termasuk di Indonesia. Ratu Belanda menyerahkan kepada wakilnya, yaitu seorang gubernur jenderal. Kekuasaan dan kewenangan gubernur jenderal meliputi seluruh keputusan politik di wilayah negara jajahan yang dikuasainya.

Reformasi Birokrasi Zaman Orde Lama

Pembaruan birokrasi kerajaan di Kesultanan Yogyakarta selanjutnya dipusatkan di lembaga. Kepatihan yang mengurus jalannya pemerintahan kerajaan sehari-hari. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum, pemerintah orde lama menciptakan jawatan-jawatan yang sebagian diurus oleh pegawai-pegawai Belanda di bawah pemerintah residen (tahun 1928 diubah menjadi di bawah gubernur). Jawatan-jawatan yang di bentuk tersebut di bawah koordinasi oleh pepatih dalem yang merupakan pemimpin dari departemen yang dibentuk oleh birokrasi kerajaan (*kenayakan*) yang berada di bawah kekuasaan sultan. Pembaruan birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah orde lama tersebut membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Meskipun terjadi pembaruan sistem birokrasi pada masa pemerintah orde lama, secara substansi sebenarnya tidak mengubah corak birokrasi pemerintah dalam berhubungan dengan publik. Sentralisasi kekuasaan dalam birokrasi masih tetap sangat dominan dalam praktik penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pembuatan berbagai keputusan dan kebijakan publik oleh birokrasi pemerintah tidak pernah bergeser dari penggunaan pola topdown. Kecenderungan semakin tingginya peran pemerintah pusat dalam proses formulasi kebijakan pemerintah masih sangat mewarnai sistem pemerintah yang terbentuk. Inisiatif dan peran dari

birokrasi pemerintah lokal tidak banyak berfungsi, semua inisiatif kebijakan, dan otoritas formal berasal dari pemerintah pusat. Hierarki kekuasaan sangat kentara pada semua tingkat komunikasi kebijakan dalam birokrasi yang berlaku. Unit-unit yang ada dalam birokrasi di daerah secara hierarkis-formal bertanggungjawab kepada pimpinan puncak birokrasi, yaitu Gubernur Jenderal Belanda. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah dikenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggungjawab kepada publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah.

Pelayanan Publik Pemerintahan Orde Lama

Menurut Soebijanto (1984), pada masa pemerintahan orde lama hanya terdapat 12 sektor atau bidang pelayanan yang disediakan bagi masyarakat. Cakupan pelayanan public yang diselenggarakan oleh birokrasi orde lama pada masa itu lebih banyak terkait dengan penyediaan infrastruktur fisik. Berbagai sector atau bidang pelayanan yang diadakan oleh pemerintah, antara lain meliputi, pembangunan jalan dan jembatan, air minum, pasar, rumah sakit, pendidikan, transportasi, dan pertahanan. Pembangunan secara fisik, seperti pembangunan jalan raya atau rel kereta api, bagi pemerintahan dipandang lebih menguntungkan untuk dilakukan daripada pembangunan bidang non fisik, seperti pendidikan dan kesehatan.

Pembangunan infrastruktur fisik lebih menjamin akses bagi pemerintahan orde lama untuk menguasai berbagai sumber daya alam yang terkandung didalam wilayah jajahan. Pembangunan jalan kereta api di Sumatra Barat misalnya, dimaksudkan sebagai sarana pengangkutan bagi kepentingan perusahaan pertambangan batubara pemerintah orde lama dari Sawah Lunto ke Pelabuhan Teluk Bayur. Begitu pula pembangunan bendungan irigasi Saddang ke Benteng, Kabupaten Pinrang, Sulawesi Selatan pada tahun 1937, semata-mata hanya dimanfaatkan untuk mengairi sawah penduduk, hasil produksi sawah penduduk sebagian besar dipergunakan bagi kepentingan pemerintah orde lama.

Pelayanan kesehatan atau pendidikan yang disediakan oleh pemerintah pada dasarnya bukanlah pelayanan yang dapat dengan mudah dijangkau oleh pengguna jasa, dalam arti kata pelayanan yang disediakan tersebut masih merupakan pelayanan yang bersifat private, bukannya bersifat publik. Masyarakat yang dapat mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan, misalnya, hanyalah masyarakat yang berasal dari Belanda, seperti pegawai pemerintah Belanda yang ada di Indonesia. Kalangan pribumi yang dapat mengakses pelayanan kesehatan

dan pendidikan juga hanya berasal dari kalangan bangsawan. Pelayanan publik yang disediakan bagi warga masyarakat pribumi yang menjadi pejabat tinggi pemerintah, seperti bupati, baik yang menyangkut akses bagi pendidikan dasar, menengah, maupun tinggi.

Pemerintah orde lama juga membangun berbagai fasilitas pelayanan publik di Sulawesi Selatan. Berbagai kantor pelayanan publik yang dikelola oleh negara meliputi pengadilan, Dewan Perwakilan/Penasihat Daerah, Dinas Sosial dan Panti Asuhan, Kantor Pemeriksa Keuangan, Dinas Telepon Pemerintah, Dinas Kesehatan Daerah, Kantor Pengairan, Kantor Imigrasi, Kantor Inspektorat Pendidikan, Kantor Urusan Tanah, Dinas Petanian, Kantor Cukai Opium, Pegadaian, Kantor Pos dan Telegram dan Perusahaan Air Minum.

Struktur Birokrasi Pemerintahan Orde Lama

Struktur birokrasi pemerintah orde lama didesain dalam bentuk struktur yang ramping, tetapi efisien dengan ditopang oleh kekuatan militer yang kuat dan profesional. Jaminan bagi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di Negara jajahan, dalam pertimbangan pemerintah orde lama, lebih bertumpu pada kekuatan militer untuk menekan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat. Jumlah pegawai pemerintahan orde lama sangat kecil dan terbatasnya instansi secara dinas-dinas pemerintah menjadikan pola pemberian kepada masyarakat masih sangat terbatas. Kondisi tersebut diperparah dengan masih diadopsinya warisan kultur feodal dalam birokrasi pemerintahan orde lama yang membuat birokrasi itu mempresesepikan dirinya bukan sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat.

Penggunaan istilah atau pangreh praja bagi birokrasi pada masa pemerintahan colonial sebenarnya memberikan makna pada kedudukan birokrasi yang hanya berperan sebagai alat pemerintahan orde lama. Pangreh praja, dalam pemerinthan orde lama memberikan batasan terhadap peran dan fungsi lembaga birokrasi. Birokrasi lebih dominan ditempatkan sebagai pemberi perintah kepada rakyat dari pada lembaga yang memiliki fungsi pelayanan public. Tugas utama birokrasi pada waktu itu adalah memenuhi tugas-tugas yang diinstruksikan oleh birokrasi pemerintah pusat terutama dalam tugas-tugas yang erat kaitannya dengan pemungutan pajak kepada rakyat.

Pada tahun 1991, pemerintah Belanda meletakkan Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara kedalam satu pemerintahan yang disebut pemerintahan Sulawesi Selatan

dan daerah bawahan (*Gouvernement Celebes en Onderhoorigheden*), dengan kepala pemerintahannya dijabat oleh seorang Gubernur (*gouverneur*). Wilayah pemerintahan Sulawesi selatan dibagi kedalam tujuh *afdeeling* yang masing-masing dikepalai oleh seorang asisten residen. Ketujuh wilayah tersebut meliputi Makassar, Bonthain, Bone, Pare-Pare, Luwu, Mandar, dan Buton Laiwui. Dalam melaksanakan tugas pemerintahannya, asisten residen dibantu oleh seorang aspiran kontrolir (*aspirant controleur*) dan seorang juru tulis. Asisten residen bertanggung jawab kepada gubernur atau residen setelah terjadi perubahan struktur pemerintahan pada tahun 1983.

Pemerintahan dibawah *afdeeling* terbagi kedalam beberapa *onderafdeeling* yang masing-masing dikepalai seorang *controleur* yang bertanggung jawab kepada asisten residen. Dalam menjalankan tugas pemerintahannya, *controleur* berhubungan langsung dengan kepala-kepala pemerintahan bumi putra (*regent*) yang ada dibawahnya. Demi kelancaran tugas-tugasnya, *controleur* dibantu oleh beberapa pegawai bumiputra, seperti seorang jaksa, seorang juru tulis, dan seorang juru bicara. Seorang *controleur* juga diberi wewenang untuk memimpin pasukan polisi, melakukan pengaturan pemungutan pajak, menentukan kerja wajib, melakukan pengadilan, dan tugas-tugas lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan kekuasaan.

Jabatan-jabatan gubernur, asisten residen, dan *controleur*, semuanya dijabat oleh Belanda. Berdasarkan *Statblad* No. 573 Tahun 1910, di bawah *onderafdeeling* terdapat beberapa distrik yang masing-masing dikepalai oleh seorang bupati (*regent*) yang berasal dari kalangan bumiputra. bupati (*regent*) dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada *controleur*. Bupati membawahi beberapa kepala kampung dan polisi kampung. Untuk kelancaran tugasnya bupati dibantu oleh dua orang sekretaris dan beberapa petugas pajak yang biasanya berasal dari kerabat bupati yang bersangkutan.

Sistem birokrasi pemerintahan yang diterapkan di Sulawesi Selatan pada dasarnya tidak banyak mengalami perbedaan dengan sistem birokrasi pemerintahan yang berlangsung di Daerah Istimewa Yogyakarta. Disamping terdapat sistem birokrasi pemerintahan dibawah kekuasaan residen dan gubernur jenderal dalam struktur pemerintahan Hindia Belanda, terdapat pula sistem birokrasi pemerintahan kesultanan. Sistem birokrasi pemerintahan dibawah kekuasaan residen atau Gubernur Jenderal Belanda merupakan sistem birokrasi pemerintahan modern yang

diterapkan oleh pemerintah kolonia dengan dikepalai oleh *pepatih dalem*. Seorang *pepatih dalem* yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan sehari-hari harus bertanggung jawab kepada sultan disatu pihak dan Gubernur Belanda di pihak lain. namun, dalam praktik seorang *pepatih dalem* lebih cenderung untuk mengutamakan pertanggungjawaban tugas-tugasnya kepada Gubernur Belanda daripada kepada Sultan.

Kedudukan *pepatih dalem* dalam birokrasi pemerintahan adalah sebagai kesultanan dan pegawai Gubernur Belanda. Kedudukan *pepatih dalem* tersebut membawa konsekuensi pada munculnya dualisme kekuasaan dalam sistem birokrasi yang berlangsung pada saat itu. Lembaga *pepatih dalem* yang bertugas menjalankan roda pemerintahan sehari-hari dihadapkan padadilema dan konflik kepentingan antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan sultan. Sistem pemerintahan kesultanan yang merupakan kelanjutan dari birokrasi tradisional-kerajaan yang berasal dari birokrasi Mataram (Suwarno, 1984) mendudukan segala kekuasaan berpusat pada diri sultan sebagai penguasa tunggal. Menurut Sumardjan (1981), konsep kerajaan Jawa adalah satu lingkaran konsentris yang mengelilingi sultan sebagai pusat kekuasaan. Sultan adalah sumber satu-satunya kekuatan dan kekuasaan bagi masyarakat.

Di dalam struktur birokrasi kerajaan jawa, sistem pemerintahan diatur secara terpusat dan bersifat otokratis, segala kekuasaan terkonsentrasi pada level pemerintahan kerajaan. Struktur politik kekuasaan yang berlaku dalam kesultanan merupakan satu ingkaran konsentris, lingkaran yang paling dalam adalah sultan dan lembaga keraton. Lingkaran kekuasaan inti terdiri dari sultan, kaum bangsawan, dan keluarga dekat sultan yang mempunyai kekuasaan langsung dibawah sultan. Golongan kaum bangsawan inilah yang disebut *abdidalem* atau orang yang mencurahkan pengabdiannya untuk kepentingan sultan. Para *abdidalem* tidak melayani kepentingan masyarakat umum, tetapi melayani kepentingan raja (sultan). Orientasi politik dan tugas dari para *abdidalem* semata-mata untuk mendahulukan kepentingan sultan daripada kepentingan rakyat banyak. Sikap feodalistik yang diturunkan dari birokrasi kerajaan tersebut sulit terhapuskan dalam masa birokrasi pemerintahan belanda. Bahkan, pada era birokrasi modern saat ini, masing sering ditemukan aparat birokrasi yang sulit bersikap kritis kepada pimpinannya

Kedudukan pepatih dalem, dalam birokrasi pemerintah kolonial adalah sebagai pegawai kesultanan dan pegawai gubernur Belanda. Kedudukan pepatih dalem tersebut membawa konsekuensi pada munculnya dualisme kekuasaan dalam sistem birokrasi yang berlangsung pada saat itu. Lembaga Pepatih Dalem yang bertugas menjalankan roda pemerintahan sehari-hari dihadapkan dilema dan konflik kepentingan antara kepentingan kolonial dengan kepentingan Sultan. Sistem pemerintahan kesultanan yang merupakan kelanjutan dari birokrasi tradisional-kerajaan yang berasal dari birokrasi Mataram (Suwarno, 1984) mendudukan segala kekuasaan berpusat pada diri sultan sebagai penguasa tunggal. Menurut Sumardjan (1981), konsep kerajaan Jawa adalah satu lingkaran konsentrasi yang mengelilingi sultan sebagai pusat kekuasaan. Sultan adalah sumber satu-satunya kekuatan dan kekuasaan bagi masyarakat.

Lingkaran kekuasaan birokrasi Kerajaan Jawa, sistem pemerintahan diatur secara berpusat yang bersifat otokratis, segala kekuasaan terkonsentrasi pada level pemerintahan kerajaan. Struktur politik kekuasaan yang berlaku dalam kesultanan merupakan satu lingkaran konsentrasi, lingkaran yang paling dalam adalah sultan dan lembaga keraton. Lingkaran kekuasaan inti terdiri dari sultan, kaum bangsawan, dan keluarga dekat sultan yang mempunyai kekuasaan langsung dibawah sultan. Golongan kaum bangsawan inilah yang disebut sebagai abdidalem atau orang yang mencurahkan pengabdiannya untuk kepentingan sultan. Para abdidalem tersebut pada dasarnya merupakan bentuk birokrasi yang dibentuk sebagai kepanjangan tangan kepentingan sultan. Para abdidalem tidak melayani kepentingan masyarakat umum, tetapi melayani kepentingan raja (sultan).

Dalam kritik keseharian, peran abdidalem tidak hanya sekedar memberikan pelayanan keluarga kerajaan, tetapi para abdidalem tersebut karena kedudukan merupakan kelompok elite sosial dalam masyarakat. Para abdidalem diberi kewenangan untuk menyelenggarakan kekuasaan teritorial, perpajakan, pengadilan, keamanan, dan keagamaan. Dengan kewenangan yang diberikan sultan kepada para abdidalem tersebut, abdidalem kemudian mengasosiasikan dirinya dalam kedudukan sebagai kelas elite dalam strata sosial masyarakat yang ada. Penyelenggaraan kekuasaan yang diberikan oleh sultan kepada para abdidalem tersebut lenih merupakan pemberian fungsi kekuasaan daripada bentuk pelayanan kepada masyarakat. Fungsi birokrasi yang diharapkan sebagai lembaga pelayanan masyarakat menjadi terkalahkan oleh adanya orientasi politik birokrasi yang memosisikan diri sebagai elite penguasa.

Pola sikap dan mentalitas para abdidalem yang menonjolkan sikap sebagai seorang aristokrat (priyai), sangat berpengaruh terhadap pola pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Aparat birokrasi pemerintah pada saat itu cenderung memosisikan diri sebagai penguasa yang harus dilayani daripada melayani masyarakat sehingga kinerja pelayanan yang diberikan sangat tidak public accountable dan jauh dari kepentingan publik. Birokrasi kerajaan yang memperoleh otoritas memungut upeti dari masyarakat untuk menambah penghasilan pada masa sekarang pola sikap dan nilai tersebut termanifestasikan kedalam bentuk-bentuk pemberian uang suap atau pungutan liar kepada masyarakat yang ini memperoleh akses pelayanan cepat dari birokrasi.

Pemberian otonomi pada penguasa lokasi hukum dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi kepada masyarakat, melainkan lebih atas dasar kepentingan politik kekuasaan. Para pejabat birokrasi lokal bagaikan raja-raja kecil yang mempunyai kekuasaan dan kedaulatan wilayah, serta dapat memaksakan kehendaknya kepada masyarakat. Tindakan apapun yang dilakukan pejabat birokrasi lokal terhadap rakyatnya tidak pernah mendapat teguran dari pemerintah kolonial, seperti dengan tetap mengirimkan umpeti atau pajak secara teratur. Persn dan kedudukan bupati misalnya, semasa pemerintahan Belanda yang lebih mementingkan pemerintah pemerintah kolonial. Namun, peran bupati pada masa pemerintahan kolonial turut berperan sebagai agen bagi pembunuh ambisi politik dan kepentingan dagang pemerintah kolonial Belanda (Suwarno, 1994)

C. REFORMASI ADMINISTRASI DI ERA REFORMASI

Revitalisasi Proses Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan pelaksanaan dari salah satu tuntutan reformasi pada tahun 1998. Kebijakan ini merubah penyelenggara pemerintahan dari yang sebelumnya bersifat terpusat menjadi terdesentralisasi meliputi antara lain penyerahan kewenangan pemerintahan pusat ke pemerintah daerah (terkecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan , agama, fiskal moneter, dan kewenangan bidang lain) dan perubahan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah maka pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyediaan pekayanan publik

diharapkan akan menjadi lebih sederhana dan cepat karena dapat dilakukan oleh pemerintah daerah terdekat sesuai kewenangan yang ada. Kebijakan ini dibutuhkan untuk menghadapi perkembangan keadaan, baik dalam maupun luar negeri. Sejak dilaksanakannya kedua undang-undang tersebut, yang berlaku efektif mulai 1 Januari 2001, masih ditemukan berbagai kendala, antara lain :

1. Belum jelasnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.
2. Berbedanya persepsi pelaku pembangunan terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.
3. Rendahnya kerjasama antarpemerintah daerah.
4. Belum terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang efektif dan efisien.
5. Terbatasnya dan rendahnya kapasitas aparatur pemerintah daerah.
6. Terbatasnya kapasitas keuangan daerah.
7. Belum sesuainya pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah) dengan tujuannya.

Berbagai kendala tersebut akan diperbaiki melalui revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah, yang telah dimulai dengan merevisi kedua undang-undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Setiap undang-undang atau kebijakan pemerintah yang dikeluarkan atau ditetapkan mengenai otonomi dan desentralisasi erat kaitannya atau dipengaruhi sistem politik, sistem pemerintahan atau suasana politik atau keinginan kekuatan elit pada suatu waktu. Makna otonomi/desentralisasi dalam UU Nomor 22/1999 di mana iklim politik pemerintahan bernuansa demokratis, menjadi lebih tegas dan sesuai aslinya: kebebasan, kemerdekaan diri atau pembubaran kekuatan dari UU No. 2/1974.

Dari pengertian hak, wewenang, kewajiban daerah mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, menjadi kewenangan daerah mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan suasana sistem politik yang berbeda dan tuntutan/tekanan lingkup administrasi negara abad 21, maka otonomi tidak sekedar kewajiban tetapi hak, di mana DPRD tidak sekedar komponen pemerintah daerah tetapi sebagai badan legislatif, kepala daerah yang semula berkedudukan lebih sebagai penguasa (baik di daerah maupun pusat di daerah yang ditentukan

pusat) menjadi pejabat politis yang dipilih ditentukan dan harus bertanggung jawab kepada DPRD.

Perlu ada kesadaran pada tingkat pemerintahan, masyarakat untuk kembali kepada makna otonom sesungguhnya. Otonomi hakikatnya adalah kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk menuju kepada kemandirian dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi hendak mengubah atau mereformasi warna *government* yang bertitik berat pada otoritas kepada *governance* yang bertitik berat pada interaksi di antara pemerintah, masyarakat dan swasta (profit maupun sosial). Dengan ditetapkannya PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, yang diperbaharui dengan PP No. 41 Tahun 2000 dapat digunakan sebagai strategi daerah untuk melakukan pembenahan organisasi perangkat daerah disesuaikan dengan keberadaan dan kebutuhan daerah, sehingga terjadi perbandingan logis antara *work load* dengan *work force*, atau apa yang diinginkan dengan penerapan *right sizing* atau *down sizing* atau terjadinya apa yang ada pada konsep "miskin struktur kaya fungsi".

Makna otonomi tidak didalami sebagai tercapainya democratic value ialah terjadinya kemandirian daerah dan masyarakat, tetapi lebih terfokus pada *the process of political interaction*. Wujudnya adalah tarik menarik kepentingan antara pusat-provinsi-kabupaten/kota, baik dalam lingkup eksekutif maupun legislatif. Revisi Undang-Undang 22/1999 dan Undang-Undang 25/1999 menjadi Undang-Undang 32/2004 dan Undang-Undang 34/2004, baik kaitannya dengan pemerintahan daerah maupun perimbangan keuangan antara pusat-daerah, mewujudkan fenomena tersebut. Karena sosialisasi terlalu cepat dan singkat, dan belum siapnya perubahan kerangka pikir menuju tatanan pemerintahan yang disepakati, maka perubahan tersebut akan memunculkan berbagai masalah yang dapat menggoncangkan kompatibilitas pemerintahan.

Dalam makna demokrasi di era otonomi, pemerintah tidak lagi bertindak sebagai agen tunggal dengan tumpuan pada *government*, tetapi telah menjadi *government* yang *governance* yang bertumpu kepada *compatibility* dengan berbagai aktornya ialah public, private, dan community. Dengan demikian terbentuk tata pemerintahan yang bertitik berat pada *Customer's Oriented*. Dalam hal ini maka customers hendaklah dimaknai sebagai rakyat/masyarakat. Era reformasi telah berjalan lebih kurang 7 tahun, tetapi bangsa Indonesia masih dalam masa transisi, belum sepenuhnya secara *viable* menjalani masa wujud demokrasi Indonesia yang

sebenarnya, tepat dan sesuai harapan. Era reformasi yang masih ada dalam masa transisi, dengan formulasi dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terlihat masih kentalnya *the process of political* daripada *technical or practical administrasi*. Tarik menarik kepentingan lebih menonjol daripada tercapainya dan efektivitas dan efisiensi. Dengan formulasi dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terdapat berbagai tantangan yang perlu dicarikan jalan keluar oleh birokrasi dan dalam rangka melaksanakan manajemen pemerintahan di daerah. Kesemuanya harus bernuansa pada bagaimana melakukan pelayanan dengan baik, tepat sasaran kepada kelembagaan maupun masyarakat.

Belum Jelasnya Pembagian Kewenangan Antara Pemerintahan Pusat Dan Pemerintah Daerah.

Kewenangan daerah masih banyak yang belum didesentralisasikan karena peraturan dan perundangan sektoral yang masih belum disesuaikan dengan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Hal ini mengakibatkan berbagai kendala, yaitu antara lain dalam hal kewenangan, pengelolaan APBD, pengelolaan kawasan/pelayanan tertentu, pengaturan pembagian hasil sumber daya alam dan pajak, dan lainnya. Selain itu menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota daerah yang mengakibatkan berbagai kendala dan konflik antara berbagai pihak dalam pelaksanaan aturan, misalnya tentang pendidikan, tenaga kerja, pekerjaan umum, pertahanan, penanaman modal, serta kehutanan dan pertambangan.

- a. Belum Optimalnya Proses Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Yang Disebabkan Oleh Perbedaan Persepsi Para Pelaku Pembangunan Terhadap Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah.

Persepsi yang belum sama antara para pelaku pembangunan lainnya telah menimbulkan berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditandai antara lain dengan lemahnya peran Gubernur dalam koordinasi antar kabupaten/kota di wilayahnya karena dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa masing-masing daerah berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Ini kemudian dipersepsikan bahwa antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tidak ada hubungan hierarkinya. Seringkali kebijakan, perencanaan, dan hasil pembangunan maupun penyelenggaraan pemerintahan tidak dikoordinasikan dan dilaporkan kepada Gubernur namun langsung kepada Pemerintah Pusat. Pada sisi lain

hubungan hierarki secara langsung antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah pusat akan memperluas rentang kendali manajemen pemerintahan dan pembangunan. Berbagai hal tersebut berpotensi menimbulkan ketidak efektifan dan ketidak efisienan pemanfaatan sumber daya nasional. Sehubungan dengan pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua, beberapa peraturan perundangan masih belum sejalan antara satu dengan lainnya.

b. Rendahnya kerjasama antar pemerintah daerah.

Kerjasama antar pemerintah daerah masih rendah terutama dalam penyediaan pelayanan masyarakat di wilayah terpencil, perbatasan antardaerah dan wilayah dengan tingkat urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, serta pada pengelolaan dan pemanfaatan bersama sungai, sumber daya air, hutan, tambang dan mineral; serta sumber daya laut yang melintas di beberapa daerah yang berdekatan, dan dalam perdagangan, pendidikan, kesehatan, pertanian, perkebunan, dan perikanan termasuk pengolahan pasca panen dan distribusi, dan lain-lain.

c. Belum efektif dan efisiennya penyelenggaraan kelembagaan pemerintah daerah

Struktur organisasi pemerintah daerah umumnya masih besar dan saling tumpang tindih. Selain itu prasarana dan sarana pemerintahan masih minim dan pelaksanaan standar pelayanan minimum belum mantap. Juga dalam hubungan kerja antar lembaga, termasuk antara pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat, dan organisasi non pemerintah belum optimal.

d. Terbatas dan masih rendahnya kepastian aparatur pemerintah daerah

Hal ini ditunjukkan masih terbatasnya ketersediaan aparatur pemerintah daerah, baik dari segi jumlah, maupun segi profesionalisme, dan terbatasnya kesejahteraan aparat pemerintah daerah, serta tidak proporsionalnya distribusi, menyebabkan tingkat pelayanan publik tidak optimal yang ditandai dengan lambatnya kinerja pelayanan, tidak adanya kepastian waktu, tidak transparan, dan kurang responsif terhadap permasalahan yang berkembang di daerahnya. Selain itu belum terbangunnya sistem dan regulasi yang memadai di dalam perekrutan dan pola karier aparatur pemerintah daerah menyebabkan rendahnya sumberdaya manusia berkualitas menjadi aparatur pemerintah daerah. Hal lainnya yang menjadi masalah adalah masih kurangnya etika kepemimpinan di beberapa daerah.

- e. Terbatasnya kapasitas keuangan daerah.
Hal ini ditandai dengan terbatasnya efektivitas, efisiensi, dan optimalisasi pemanfaatan sumber penerimaan daerah, belum efisiennya prioritas alokasi belanja daerah secara proporsional, serta terbatasnya kemampuan pengelolaannya termasuk dalam melaksanakan prinsip transparansi dan akuntabilitas, serta profesionalisme.
- f. Belum Sesuainya Pembentukan Daerah Otonom Baru (Pemekaran Wilayah) Dengan Tujuannya, Yaitu Kesejahteraan Masyarakat.
Ketertinggalan pembangunan suatu wilayah karena rentang kendali pemerintahan yang sangat luas dan kurangnya perhatian pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik sering menjadi alasan untuk pengusulan pembentukan daerah otonom baru sebagai solusinya. Namun demikian, dalam pembentukan daerah otonom baru lebih banyak mempertimbangkan aspek politis, kemauan sebagian kecil elite daerah, dan belum mempertimbangkan aspek politis, kemauan sebagian kecil elite daerah, dan belum mempertimbangkan aspek lain selain yang disyaratkan melalui peraturan pemerintah yang ada. Selain itu, terbentuknya daerah otonom baru setiap tahunnya akan membebani anggaran negara karena meningkatnya belanja daerah untuk keperluan penyusunan kelembagaan dan percepatan pembangunan yang berarti. Pelayanan publik yang semestinya meningkat setelah adanya pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah), tidak dirasakan oleh masyarakatnya, bahkan di beberapa daerah kondisinya tetap seperti semula.
- g. Sasaran
Sasaran yang hendak dicapai dalam revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah dalam lima tahun mendatang adalah tercapainya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan pusat dan daerah, termasuk yang mengatur tentang otonomi khusus Provinsi Papua dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Ini juga untuk meningkatkan kerjasama antarpemerintah daerah, agar terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel. Meningkatnya kapasitas pengelolaan sumberdaya aparatur pemerintah daerah yang profesional dan kompeten. Terkelolanya sumber dana dan pembiayaan pembangunan secara transparan, akuntabel, dan profesional serta tertatanya daerah otonom baru.
- h. Arah kebijakan
Revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah diarahkan untuk mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat dalam hal pelayanan

masyarakat menyelenggaraan otonomi daerah, dan pemerintahan daerah yang baik, dilaksanakan melalui kebijakan:

1. Memperjelas pembagian kewenangan antartingkat pemerintahan baik kewenangan mengenai tugas dan tanggung jawab maupun mengenai penggalian sumber daya dan pembiayaan pembangunan yang didukung oleh semangat desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Mendorong kerjasama antarpemerintah daerah termasuk peran pemerintah provinsi dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
3. Menata kelembagaan pemerintah daerah agar lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, ramping, hierarki yang pendek, bersifat jejaring, bersifat fleksibel dan adaptif, diisi banyak jabatan fungsional, dan terdesentralisasi kewenangannya, sehingga mampu memberikan pelayanan masyarakat dengan lebih baik dan efisien, serta berhubungan kerja antartingkat pemerintah, dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat, dan lembaga non pemerintah secara optimal sesuai dengan peran dan fungsinya.
4. Menyiapkan ketersediaan aparatur pemerintah daerah yang berkualitas secara proporsional di seluruh daerah dan wilayah, menata keseimbangan antara jumlah aparatur pemerintah daerah dengan beban kerja di setiap lembaga satuan kerja perangkat daerah, serta meningkatkan kualitas aparatur pemerintah daerah melalui pengelolaan sumber daya manusia pemerintah daerah berdasarkan standar kompetensi.
5. Meningkatkan kapasitas keuangan pemerintah daerah, termasuk pengelolaan keuangan yang didasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme, sehingga tersedia sumber dana dan pembiayaan yang memadai bagi kegiatan pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan daerah.
6. Menata daerah otonom baru, termasuk mengkaji pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru di waktu mendatang, sehingga tercapai upaya peningkatan pelayanan publik dan percepatan pembangunan daerah.

D. FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

Pada dasarnya gerakan reformasi administrasi disebabkan birokrasi tidak mampu merespons keinginan masyarakat. *Traditional bureaucracy* yang merupakan konsepsi birokrasi yang selama ini kita kenal tidak bisa menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang sangat pesat sehingga mereka tidak mampu memenuhi tuntutan publik. Secara terperinci dapat disebutkan 4 faktor yang mempengaruhi reformasi administrasi di negara-negara berkembang, yaitu sebagai berikut.

1. Ketidakpuasan kepada pemerintah, yang bersumber pada terlalu besarnya organisasi pemerintah sehingga cenderung mengkonsumsi seluruh sumber daya yang ada, pemerintah terlalu campur tangan dan melakukan kegiatan-kegiatan yang sebenarnya bisa dilakukan oleh swasta dan masyarakat sendiri, pemerintah dipandang menggunakan cara-cara usang dalam menerapkan manajemen baru.
2. Munculnya teori-teori ekonomi baru.
3. Globalisasi dan perdagangan bebas.
4. Perkembangan teknologi.

Umumnya negara-negara berkembang mempunyai ciri-ciri pola dasar sistem administrasinya merupakan tiruan atau jiplakan dari sistem kolonial, kekurangan sumber daya yang berkualitas, cenderung mengutamakan atau berorientasi pada kepentingan pribadi maupun kelompok, formalisasi birokrasi, cenderung bersifat otonom, sangat lamban dan birokratis, dan adanya unsur-unsur non birokrasi dalam pengambilan keputusan.

Sejak tahun 1980-an, suatu gerakan reformasi global telah dimulai. Gerakan ini didorong oleh 4 (empat) variabel besar, yakni:

1. Politik: keunggulan demokrasi dan kekuatan publik serta keunggulan sistem pasar menimbulkan tekanan politik di berbagai negara di dunia untuk melakukan transformasi peran pemerintah untuk mengurangi peran dan fungsinya. Langkah ini kemudian diikuti dengan tuntutan untuk mengakui dan meningkatkan peran civil society dan membangun kepercayaan publik kepada lembaga-lembaga pemerintah.
2. Sosial: beberapa negara di dunia telah mengalami perubahan sosial yang mendasar, yaitu melakukan rekonstruksi ulang terhadap tatanan hukum, ekonomi, sosial, dan politik ditandai pula oleh adanya perubahan

mendasar dari masyarakat industri kepada masyarakat informasi. Perubahan ini menuntut juga perubahan pada pemerintahan di seluruh negara di dunia.

3. Ekonomi: krisis ekonomi pada tahun 1990 an di berbagai negara di dunia melakukan reformasi di bidang perpajakan untuk menarik investor masuk, dan juga melakukan langkah langkah privatisasi sebagai respon terhadap tekanan ekonomi.
4. Institusional: semua negara di dunia telah menjadi bagian dari sistem ekonomi dan politik global. Kondisi ini ditandai dengan semakin berkembangnya kelembagaan di luar negara, seperti World Bank, IMF, WTO, ADB yang mengatur globalisasi dunia. Di tingkat nasional dan lokal juga semakin banyak LSM.

Selain yang telah disebutkan di atas, terdapat beberapa faktor lain yang menjadi mempengaruhi reformasi administrasi Negara, antara lain: (1) tingginya derajat sentralisasi; (2) sistem penganggaran yang sulit terintergrasi; (3) sistem perencanaan yang belum efektif; dan (4) sistem evaluasi kinerja pemerintah yang belum dapat memberikan umpan-balik yang memadai. Berkaitan dengan agenda dan strategi fokus dalam percepatan reformasi administrasi negara tersebut, beberapa faktor yang telah diidentifikasi dan dinilai sebagai key-leverage, yaitu: (1) Penataan ulang kelembagaan penyelenggaraan negara secara lebih sehat dan efektif; (2) Manajemen penyelenggaraan negara yang efisien dan efektif; dan (3) Kompetensi kepemimpinan birokrasi atau kualitas SDM aparatur.

Berbeda dengan Caiden (1991) yang mengungkapkan beberapa alasan yang mempengaruhi reformasi administrasi negara, antara lain karena kelembagaan aparat masih jauh dari kapasitas potensialnya, organisasi cenderung konservatif, dan inovasi lambat. Alasan Caiden ini mengindikasikan bahwa persoalan reformasi administrasi adalah persoalan teknis, tidak memposisikan suatu negara yang memiliki suhu politik yang bergejolak. Padahal reformasi administrasi yang menggunakan beberapa instrumen yang memiliki nilai kontradiktif satu sama lain dalam dirinya sendiri—karena nilai dari organisasi publik dan private yang digeneralisasi— ternyata telah membuka peluang permainan politik. Adanya kenyataan bahwa demokrasi yang diinternalisasi masih dalam tahapan demokrasi formal prosedural yang kemudian banyak memberi ruang para elit politik untuk mengebiri instrumen pada organisasi publik, sehingga muncullah paradoks dalam demokrasi (Margono:2005).

Pada masa perubahan yang demikian gencar ini, lahir harapan masyarakat yang muluk-muluk, suatu harapan yang tak dijumpai dalam masyarakat maju. Perubahan sosial yang fundamental menyebabkan lahirnya tuntutan dan tekanan baru. Menjalarnya urbanisasi dan sekularisasi yang cepat, serta kebutuhan akan demokratisasi pemerintahan dan administrasi, menyebabkan beban aparatur pemerintah bertambah besar, dan mau tidak mau adaptabilitas menjadi sangat penting dan menjadi kebutuhan. Semua perubahan dan transformasi ini menyebabkan timbulnya pertentangan antara nilai lama dan baru, antara nilai yang tradisional dan yang modern. Tekanan dan pertentangan ini tidak hanya terbatas pada tubuh birokrasi, melainkan juga dikalangan masyarakat. Di kalangan intelektual, yang diharapkan mampu melakukan perbaikan terhadap kebobrokan birokrasi, malah mereka, utamanya yang konservatif, menjadi stigma birokrasi, sehingga sifat birokrasi yang elitis, terlalu menyenangkan sikap otoriter dan kurang komunikasi dengan masyarakat semakin hari semakin parah keadaannya.

Dengan latar belakang dan kondisi demikian, maka kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah sangatlah mendesak, walaupun masalah yang mengitarinya terlalu kompleks dan rumit. Sebagai konsekuensi logisnya, maka reformasi administrasi di negara sedang berkembang menjadi keharusan (*condition sine quanon*) dan menjadi perhatian utama pemerintah negara sedang berkembang, termasuk pemerintahan daerah di Indonesia. Reformasi administrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan di negara berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan, arah, dan tujuannya. Semata hanya karena kemampuan administratif dipandang semakin penting artinya bagi terlaksananya kebijaksanaan dan rencana pembangunan. Penyempurnaan kemampuan administratif, meliputi usaha-usaha untuk mengatasi masalah lingkungan, perubahan struktural, dan institusi tradisional atau perubahan tingkah laku individu dan atau kelompok, ataupun kombinasi dari keduanya.

Di tengah-tengah semakin berat dan kompleks tantangan bangsa Indonesia menghadapi era global saat ini, mengedepankan pembaharuan, pemikiran-pemikiran yang inovatif dan produktif pada lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah merupakan langkah dan sikap yang tepat serta patut mendapatkan dukungan dari semua komponen masyarakat. Dengan kata lain "Reformasi Administrasi Negara" di Indonesia harus sesegera mungkin menjadi pilihan para penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah guna mewujudkan *good governance*, pemerintahan yang bersih, sehat dan berwibawa.

Banyak hal yang mendorong timbulnya reformasi pada masa pemerintahan Orde Baru, terutama terletak pada ketidakadilan di bidang politik, ekonomi dan hukum. Tekad Orde Baru pada awal kemunculannya pada tahun 1966 adalah akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

1. Krisis Politik

Demokrasi yang tidak dilaksanakan dengan semestinya akan menimbulkan permasalahan politik. Ada kesan kedaulatan rakyat berada di tangan sekelompok tertentu, bahkan lebih banyak di pegang oleh para penguasa. Dalam UUD 1945 Pasal 2 telah disebutkan bahwa "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR". Pada dasarnya secara de jure (secara hukum) kedaulatan rakyat tersebut dilakukan oleh MPR sebagai wakil-wakil dari rakyat, tetapi secara de facto (dalam kenyataannya) anggota MPR sudah diatur dan direkayasa, sehingga sebagian besar anggota MPR itu diangkat berdasarkan ikatan kekeluargaan (nepotisme). Keadaan seperti ini mengakibatkan munculnya rasa tidak percaya kepada institusi pemerintah, DPR, dan MPR. Ketidakpercayaan itulah yang menimbulkan munculnya gerakan reformasi. Gerakan reformasi menuntut untuk dilakukan reformasi total di segala bidang, termasuk keanggotaan DPR dan MPR yang dipandang sarat dengan nuansa KKN. Gerakan reformasi juga menuntut agar dilakukan pembaharuan terhadap lima paket undang-undang politik yang dianggap menjadi sumber ketidakadilan, di antaranya :

- 1) UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum
- 2) UU No. 2 Tahun 1985 tentang Susunan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang DPR / MPR
- 3) UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- 4) UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum
- 5) UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Massa.

Perkembangan ekonomi dan pembangunan nasional dianggap telah menimbulkan ketimpangan ekonomi yang lebih besar. Monopoli sumber ekonomi oleh kelompok tertentu, konglomerasi, tidak mampu menghapuskan kemiskinan pada sebagian besar masyarakat Indonesia. Kondisi dan situasi Politik di tanah air semakin memanas setelah terjadinya peristiwa kelabu pada tanggal 27 Juli 1996. Peristiwa ini muncul sebagai akibat terjadinya pertikaian di dalam internal Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Krisis politik sebagai faktor penyebab terjadinya gerakan reformasi itu, bukan hanya menyangkut masalah sekitar konflik PDI saja, tetapi masyarakat menuntut adanya reformasi baik didalam kehidupan masyarakat, maupun

pemerintahan Indonesia. Di dalam kehidupan politik, masyarakat beranggapan bahwa tekanan pemerintah pada pihak oposisi sangat besar, terutama terlihat pada perlakuan keras terhadap setiap orang atau kelompok yang menentang atau memberikan kritik terhadap kebijakan-kebijakan yang diambil atau dilakukan oleh pemerintah. Selain itu, masyarakat juga menuntut agar di tetapkan tentang pembatasan masa jabatan Presiden.

Terjadinya ketegangan politik menjelang pemilihan umum tahun 1997 telah memicu munculnya kerusuhan baru yaitu konflik antar agama dan etnik yang berbeda. Menjelang akhir kampanye pemilihan umum tahun 1997, meletus kerusuhan di Banjarmasin yang banyak memakan korban jiwa. Pemilihan umum tahun 1997 ditandai dengan kemenangan Golkar secara mutlak. Golkar yang meraih kemenangan mutlak memberi dukungan terhadap pencalonan kembali Soeharto sebagai Presiden dalam Sidang Umum MPR tahun 1998 – 2003. Sedangkan di kalangan masyarakat yang dimotori oleh para mahasiswa berkembang arus yang sangat kuat untuk menolak kembali pencalonan Soeharto sebagai Presiden. Dalam Sidang Umum MPR bulan Maret 1998 Soeharto terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia dan BJ. Habibie sebagai Wakil Presiden. Timbul tekanan pada kepemimpinan Presiden Soeharto yang dating dari para mahasiswa dan kalangan intelektual.

2. Krisis Hukum

Pelaksanaan hukum pada masa pemerintahan Orde Baru terdapat banyak ketidakadilan. Sejak munculnya gerakan reformasi yang dimotori oleh kalangan mahasiswa, masalah hukum juga menjadi salah satu tuntutan nya. Masyarakat menghendaki adanya reformasi di bidang hukum agar dapat mendudukkan masalah-masalah hukum pada kedudukan atau posisi yang sebenarnya.

3. Krisis Ekonomi

Krisis moneter yang melanda Negara-negara di Asia Tenggara sejak bulan Juli 1996, juga mempengaruhi perkembangan perekonomian Indonesia. Ekonomi Indonesia ternyata belum mampu untuk menghadapi krisis global tersebut. Krisis ekonomi Indonesia berawal dari melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat. Ketika nilai tukar rupiah semakin melemah, maka pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 0% dan berakibat pada iklim bisnis yang semakin bertambah lesu. Kondisi moneter Indonesia mengalami keterpurukan yaitu dengan dilikuidasainya sejumlah bank pada akhir tahun 1997. Sementara itu untuk

membantu bank-bank yang bermasalah, pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (KLB). Ternyata usaha yang dilakukan pemerintah ini tidak dapat memberikan hasil, karena pinjaman bank-bank bermasalah tersebut semakin bertambah besar dan tidak dapat di kembalikan begitu saja.

Krisis moneter tidak hanya menimbulkan kesulitan keuangan Negara, tetapi juga telah menghancurkan keuangan nasional. Faktor lain yang menyebabkan krisis ekonomi yang melanda Indonesia tidak terlepas dari masalah utang luar negeri. Utang Luar Negeri Indonesia Utang luar negeri Indonesia menjadi salah satu faktor penyebab munculnya krisis ekonomi. Namun, utang luar negeri Indonesia tidak sepenuhnya merupakan utang Negara, tetapi sebagian lagi merupakan utang swasta. Utang yang menjadi tanggungan Negara hingga 6 februari 1998 mencapai 63,462 miliar dollar Amerika Serikat, utang pihak swasta mencapai 73,962 miliar dollar Amerika Serikat. Akibat dari utang-utang tersebut maka kepercayaan luar negeri terhadap Indonesia semakin menipis. Keadaan seperti ini juga dipengaruhi oleh keadaan perbankan di Indonesia yang di anggap tidak sehat karena adanya kolusi dan korupsi serta tingginya kredit macet.

Penyimpangan Pasal 33 UUD 1945 Pemerintah Orde Baru mempunyai tujuan menjadikan Negara Republik Indonesia sebagai Negara industri, namun tidak mempertimbangkan kondisi riil di masyarakat. Masyarakat Indonesia merupakan sebuah masyarakat agraris dan tingkat pendidikan yang masih rendah. Sementara itu, pengaturan perekonomian pada masa pemerintahan Orde Baru sudah jauh menyimpang dari sistem perekonomian Pancasila. Dalam Pasal 33 UUD 1945 tercantum bahwa dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Sebaliknya, sistem ekonomi yang berkembang pada masa pemerintahan Orde Baru adalah sistem ekonomi kapitalis yang dikuasai oleh para konglomerat dengan berbagai bentuk monopoli, oligopoly, dan diwarnai dengan korupsi dan kolusi.

Pola Pemerintahan Sentralistis Sistem pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru bersifat sentralistis. Di dalam pelaksanaan pola pemerintahan sentralistis ini semua bidang kehidupan berbangsa dan bernegara diatur secara sentral dari pusat pemerintah yakni di Jakarta. Pelaksanaan politik sentralisasi yang sangat menyolok terlihat pada bidang ekonomi. Ini terlihat dari sebagian besar kekayaan dari daerah-daerah diangkut ke pusat. Hal ini menimbulkan ketidakpuasan pemerintah dan rakyat di daerah terhadap pemerintah pusat. Politik sentralisasi ini juga dapat dilihat dari pola pemberitaan pers yang bersifat Jakarta-sentris, karena pemberitaan yang berasal dari Jakarta selalu

menjadi berita utama. Namun peristiwa yang terjadi di daerah yang kurang kaitannya dengan kepentingan pusat biasanya kalah bersaing dengan berita-berita yang terjadi di Jakarta dalam merebut ruang, halaman, walaupun yang memberitakan itu pers daerah.

4. Krisis Kepercayaan

Demonstrasi dilakukan oleh para mahasiswa bertambah gencar setelah pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM dan ongkos Elang Mulia Lesmana, Heri Hartanto, Hendriawan Lesmana, dan Hafidhin Royan. Tragedi Trisakti itu telah mendorong munculnya solidaritas dari kalangan kampus dan masyarakat yang menantang kebijakan pemerintahan yang dipandang tidak demokratis dan tidak merakyat. Soeharto kembali ke Indonesia, namun tuntutan dari masyarakat agar Presiden Soeharto mengundurkan diri semakin banyak disampaikan. Rencana kunjungan mahasiswa ke Gedung DPR / MPR untuk melakukan dialog dengan para pimpinan DPR / MPR akhirnya berubah menjadi mimbar bebas dan mereka memilih untuk tetap tinggal di gedung wakil rakyat tersebut sebelum tuntutan reformasi total di penuhi. Tekanan-tekanan para mahasiswa lewat demonstrasinya agar presiden Soeharto mengundurkan diri akhirnya mendapat tanggapan dari Harmoko sebagai pimpinan DPR / MPR. Maka pada tanggal 18 Mei 1998 pimpinan DPR/MPR mengeluarkan pernyataan agar Presiden Soeharto mengundurkan diri.

Presiden Soeharto mengadakan pertemuan dengan tokoh-tokoh agama, tokoh-tokoh masyarakat di Jakarta. Kemudian Presiden mengumumkan tentang pembentukan Dewan Reformasi, melakukan perubahan kabinet, segera melakukan Pemilihan Umum dan tidak bersedia dicalonkan kembali sebagai Presiden. Dalam perkembangannya, upaya pembentukan Dewan Reformasi dan perubahan kabinet tidak dapat dilakukan. Akhirnya pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan mengundurkan diri/berhenti sebagai Presiden Republik Indonesia dan menyerahkan Jabatan Presiden kepada Wakil Presiden Republik Indonesia, B.J. Habibie dan langsung diambil sumpahnya oleh Mahkamah Agung sebagai Presiden Republik Indonesia yang baru di Istana.

G. PENUTUP

Reformasi Administrasi Publik adalah suatu upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana dari segala aspek kehidupan terutama aspek penyelenggaraan administrasi negara sehingga dapat mencapai tujuan secara rasional. Secara terperinci dapat disebutkan 4 faktor yang mempengaruhi reformasi administrasi di negara-negara berkembang, yaitu: Ketidakpuasan kepada

pemerintah; Munculnya teori-teori ekonomi baru; Globalisasi dan perdagangan bebas; dan Perkembangan teknologi.

Tiga tujuan internal reformasi administrasi publik adalah efisiensi administrasi; penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi; serta pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, dan pemrosesan data.

Strategi reformasi terhadap administrasi reformasi menurut Abidin (2006:27) dapat dilakukan melalui :

1. Peningkatan kemampuan birokrasi agar mampu mewujudkan kebijakan-kebijakan yang normatif menjadi kenyataan di lapangan. Hal ini dapat dilakukan melalui perbaikan institusi publik, perbaikan prosedur pelayanan dan peningkatan kemampuan sumber daya manusia aparatur.
2. Perbaikan prosedur dan tata laksana pengelolaan kekayaan negara dengan mendahulukan kepentingan publik, keselamatan kekayaan negara dan kebenaran secara hukum.
3. Penetapan pejabat publik melalui kriteria dan prosedur terbuka dengan menempatkan persyaratan ketaatan, kejujuran dan keahlian sebagai syarat pokok.

Dengan adanya reformasi administrasi public diharapkan dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik, memperbaiki kinerja dan memperbaiki praktek administrasi yang tidak sehat. Dan dengan adanya makalah ini, diharapkan bahwa pembaca dapat memahami berbagai faktor, tujuan, dan strategi reformasi administrasi public. Reformasi birokrasi merupakan perubahan besar dan mendasar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Reformasi birokrasi muncul sebagai upaya menata ulang proses birokrasi dari tingkat Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada, upaya merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru.

Tujuan dilakukannya reformasi administrasi dapat dikategorikan ke dalam penyempurnaan tatanan dan rreformasi prosedur, penyempurnaan metode dan reformasi teknis, dan penyempurnaan unjuk kerja dan reformasi program. Tipologi birokrasi dapat dilihat dari perspektif sumber otoritasnya, dikenal dengan birokrasi tradisional, karismatik dan birokrasi legal – rasional. Dari perspektif derajat keterbukaan, dapat diklasifikasikan kedalam birokrasi terbuka, campuran dan tertutup.

BAB

REFORMASI ADMINISTRASI

DI BEBERAPA NEGARA

A. PENDAHULUAN

Reformasi secara etimologis berasal dari kata "*reformation*" dengan akar kata "*reform*" yang secara semantik bermakna "*make or become better by removing or putting right what is bad or wrong*". Reformasi merupakan bagian dari dinamika masyarakat, dalam arti bahwa perkembangan akan menyebabkan tuntutan terhadap pembaharuan dan perubahan untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan perkembangan tersebut. Reformasi juga bermakna sebagai suatu perubahan tanpa merusak (*to change without destroying*) atau perubahan dengan memelihara (*to change while preserving*). Dalam hal ini, proses reformasi bukanlah proses perubahan yang radikal dan berlangsung dalam jangka waktu singkat, tetapi merupakan proses perubahan yang terencana dan bertahap.

Makna reformasi dewasa ini banyak disalah artikan sehingga gerakan masyarakat yang melakukan perubahan yang mengatasnamakan gerakan reformasi juga tidak sesuai dengan gerakan reformasi itu sendiri. Hal ini terbukti dengan maraknya gerakan masyarakat dengan mengatasnamakan gerakan reformasi, melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan makna reformasi itu sendiri.

Secara harfiah reformasi memiliki makna suatu gerakan untuk memformat ulang, menata ulang atau menata kembali hal-hal yang menyimpang untuk dikembalikan pada format atau bentuk semula sesuai dengan nilai-nilai ideal yang dicita-citakan rakyat. Sedangkan, tujuan reformasi dapat disebutkan sebagai berikut: 1.

Melakukan perubahan secara serius dan bertahap untuk menemukan nilai-nilai baru dalam kehidupan berbangsaan bernegara. 2. Menata kembali seluruh struktur kenegaraan, termasuk perundangan dan konstitusi yang menyimpang dari arah perjuangan dan cita-cita seluruh masyarakat bangsa 3. Melakukan perbaikan di segenap bidang kehidupan baik politik, ekonomim sosial budaya, maupun pertahanan keamanan. 4. Mengapus dan menghilangkan cara-cara hidup dan kebiasaan dalam masyarakat bangsa yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi, seperti KKN, kekuasaan sewenang-wenang/otoriter, penyimpangan dan penyelewengan yang lain dan sebagainya

B. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI EROPA

Reformasi Administrasi di Rusia

Rusia adalah sebuah negara yang membentang dengan luas di sebelah timur Eropa dan utara Asia. Dahulu Rusia pernah menjadi negara terbesar di Uni Soviet. Pada mulanya pemerintahan negara Rusia berbentuk kerajaan/kekaisaran dengan seorang Tsar atau kaisar sebagai kepala negara. Sebagian besar kaisar memerintah dengan bersifat otoriter dan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Hal ini menyebabkan industrialisasinya berkembang pesat. Kemajuan industri menyebabkan berkembangnya gerakan sosialisme di Rusia. Akibatnya Tsar Nicholas II menjadi korban dari gerakan sosialisme. Pada tahun 1917, Tsar Nicholas II diturunkan dari tahta kerajaannya dan dibuang ke Serbia.

Pada saat Revolusi Rusia tahun 1905 memunculkan beberapa akibat yaitu adanya perubahan agraria dari Menteri Stolypin dan dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat (Duma). Rusia merupakan negara federal yang memiliki berbagai macam etnis, setelah keruntuhan Uni Soviet, Rusia mengalami masalah separatisme. Ada beberapa kelompok etnis yang ingin memisahkan diri dan mengakibatkan krisis berlarut-larut. Sistem pemerintahan Rusia dipegang oleh presiden yang berpusat di Kremlin serta perdana menteri yang bertanggung jawab terhadap parlemen namun dengan peranan yang terbatas dibandingkan dengan Presiden. Presiden yang pernah memimpin Rusia adalah Boris Yeltsin (1991-2000), Vladimir Putin (2000-2008) dan Dmitry Medvedev (2008-sekarang). Saat ini masalah dan tantangan terberat utama pemerintah adalah serangan terorisme. Kawasan Kaukasus dikenal sebagai markas pemberontak Chechen yang sering melakukan serangan teror. Kabar yang menyebutkan beredarnya video pemimpin pemberontak yang bersumpah akan menjadikan Rusia penuh air mata dan darah pada membuat rakyat merasa tidak nyaman. Pemerintah Rusia menanggapi ancaman ini dengan

serius menyusul ledakan di bandara Domodedovo, 24 Januari 2011, yang menewaskan 36 orang.

Semenjak perubahan besar yang terjadi, model sosialis telah kehilangan daya tariknya. Pemimpin-pemimpin Soviet tidak bisa lagi membujuk rakyatnya bahwa masa depan Komunisme yang cerah, ketika semua sama dan semua kebutuhan dapat terpenuhi, akan tiba. Ketika sistem Komunis runtuh secara menyeluruh, hal ini mengindikasikan betapa sedikitnya dukungan terhadap komunisme. Akan tetapi ternyata lebih mudah untuk membubarkan struktur komunis daripada menggantikannya dengan struktur yang baru. Rezim Soviet mengambil alih kekuasaan pada tahun 1917 yang berniat untuk membentuk masyarakat sosialis di Rusia dan kemudian, menyebarkan sosialisme revolusioner ke seluruh dunia. Sosialisme, sebagaimana Partai Komunis Rusia memahaminya, berarti suatu masyarakat tanpa kepemilikan pribadi dari produksi, di mana negara memilikinya dan mengawasi semua asset ekonomi yang penting dan di mana kekuasaan politik dilakukan atas nama masyarakat pekerja. Vladimir Ilyich Lenin (1870-1924) adalah pemimpin dari Partai Komunis Russia dan kepala pemerintahan Soviet Rusia yang pertama. Pemerintahan Soviet membagi kekuasaan antara soviets, yang merupakan organisasi melalui mana para pekerja dan petani menyuarakan kepentingan mereka. dan Partai Komunis yang mengatur soviets. Lenin menjamin bahwa struktur organisasi dari Partai Komunis memaksimalkan pengawasan dari pusat atas seluruh level pemerintahan. Partai sendiri dijaga untuk tetap kecil, menekankan bahwa keanggotaan partai merupakan suatu hak istimewa dan suatu keharusan. Pada level yang lebih tinggi lagi, partai diorganisasikan sepanjang garis teritorial. Setiap subdivisi daerah memiliki organisasi partai. Pada posisi puncak, kekuasaan terakhir untuk memutuskan kebijakan dipegang oleh Politbiro. Politbiro merupakan komite suatu kelompok kecil, senantiasa melakukan pertemuan secara teratur, yang beranggotakan sekitar 12 orang pemimpin-pemimpin negara yang paling kuat, yaitu: Sekretaris Jenderal Partai Komunis, Ketua Lembaga Kementerian, beberapa sekretaris senior dari komite Pusat PKUS, satu atau dua orang sekretaris pertama dari organisasi Partai Komunis gabungan republik-republik, Menteri Pertahanan, Ketua KGB, dan Menteri Luar Negeri.

Kelemahan yang paling serius dari rezim terdahulu adalah ketidakmampuan mereka di dalam mengalihkan kekuasaan secara teratur dan damai dari satu pemimpin ke pemimpin yang lain. Kemudian, pemerintahan Mikhail Gorbachev yang sangat menekankan pada keterbukaan, glasnost, dalam hubungan antara pemimpin-pemimpin politik dan masyarakat, menekankan bahwa yang terpenting

efektivitas partai sangat tergantung pada perbaikan ekonomi dari negara dan masyarakat. Awal tahun 1987, dia tidak hanya berupaya melaksanakan demokratisasi politik, tetapi juga menekankannya melalui suatu reformasi dengan mengadakan pemilihan untuk pemerintahan lokal. Dia melegalisasi kepemilikan pribadi atas perusahaan dan kerja sama bisnis dan mendukung para pengusaha untuk memperkecil kesenjangan ekonomi akibat inefisiensi dari sektor negara.

Radikalisme Gorbachev menerima dukungan yang begitu dramatis melalui perkembangan yang begitu menakutkan tahun 1989 di Eropa Timur. Semua penguasa mengakhiri blok sosialis dan membuka jalan bagi rezim parlemen yang multi partai melalui suatu revolusi tak berdarah (kecuali Rumania). Bubarnya Komunisme di Eropa Timur ini berarti ikatan-ikatan partai, kerjasama kepolisian, perdagangan ekonomi dan aliansi militer yang telah dibangun sejak Stalin memaksakan Komunis atas Eropa Timur setelah Perang Dunia II, lenyap. Republik Rusia mempunyai konstitusinya sendiri dan membentuk Kongres Wakil-wakil Rakyat dan Supreme Soviet. Dengan berakhirnya Uni Soviet, lembaga perwakilan ini menjadi organ utama dari kekuasaan legislatif. Boris Yeltsin dipilih sebagai presiden dari Federasi Russia pada bulan Juni 1991.

Yeltsin menunjuk kepada model "Republik Presidensial". Sebagaimana di Perancis, konstitusi mengakui dwi-eksekutif, di mana pemerintah memerlukan kepercayaan dari parlemen, tetapi presiden tidak. Presiden diberi kekuasaan untuk mengumumkan keputusan-keputusannya dengan kekuatan hukum, meskipun keputusannya tersebut melanggar hukum yang berlaku dan bisa ditolak oleh parlemen. Presiden menunjuk perdana menteri atas persetujuan parlemen. Duma bisa menolak pilihan presiden tersebut, akan tetapi apabila sampai tiga kali kesempatan presiden gagal memperoleh persetujuan Duma maka dia dapat membubarkan Duma dan menyelenggarakan pemilihan yang baru. Pembubaran juga dilakukan saat Duma tidak lagi memperoleh kepercayaan di dalam pemerintah. Mosi tidak percaya yang pertama mungkin bisa saja diabaikan oleh presiden dan pemerintah. Akan tetapi, untuk yang kedua, presiden harus membubarkan parlemen atau pemerintah. Kekuasaan presiden untuk membubarkan parlemen juga dibatasi oleh konstitusi. Dia tidak dapat membubarkan parlemen dalam satu tahun pemilihannya, atau ketika parlemen mempunyai tuntutan dakwaan atas presiden, atau ketika presiden menyatakan keadaan bahaya atas seluruh Russia, atau dalam enam bulan dari saat habisnya jabatan presiden.

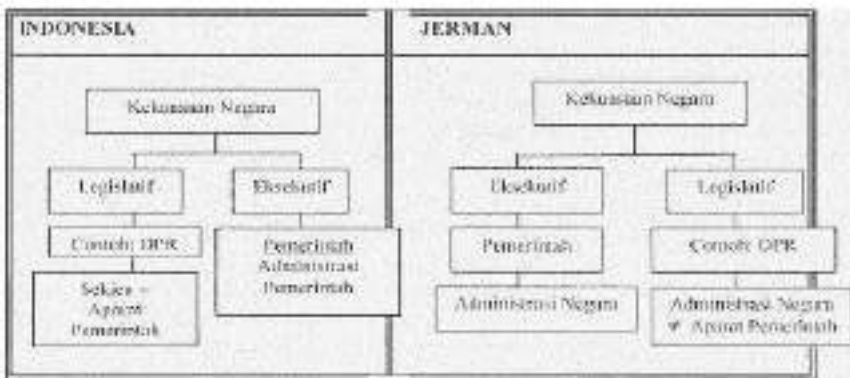
Berbeda dengan banyak sistem parlementer, di Rusia pembentukan pemerintah tidak secara langsung ditentukan oleh komposisi partai di parlemen. Paling tidak, hubungan antara distribusi kekuatan partai dalam Duma dan keseimbangan politik pemerintah dihilangkan sama sekali. Sekalipun demikian, komposisi pemerintahan telah memperlihatkan upaya Presiden Yeltsin untuk membawa wakil-wakil partai politik dan aliran-aliran politik yang ada. State Duma telah muncul sebagai sebuah lembaga yang aktif. Oposisi Presiden Yeltsin dan kebijakan-kebijakannya lebih banyak di lembaga ini daripada sekutu-sekutunya, tapi tidak ada satu pun partai atau koalisi yang merupakan mayoritas.

Berbeda dengan Dewan Federasi, Duma diatur oleh faksi-faksi partai. Wakil masing-masing faksi mengisi badan pengarah, yaitu Dewan Duma. Dewan Duma membuat keputusan-keputusan dasar dalam Duma dengan menghormati agenda legislatif dan proses-proses yang tengah berlangsung di Duma, dan juga beberapa undang-undang. Duma juga memiliki 23 komisi di mana kepemimpinan dan keanggotaannya didistribusikan secara tidak merata untuk tiap-tiap faksi.

Reformasi Administrasi di Jerman

Untuk memahami pemisahan pemerintah dengan unsur pelaksanaannya, yakni administrasi negara, pembagian antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif antara Jerman dan Indonesia dapat diperbandingkan, sebagaimana terlihat pada diagram pada halaman setelah ini. Meskipun keduanya menganut prinsip perbagianan kekuasaan, terutama antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, komposisi cabang kekuasaan eksekutif sendiri memiliki perbedaan signifikan antara Jerman dan Indonesia.

Tabel Perbandingan Cahang Kekuasaan Negara Indonesia dan Jerman



Yaitu pemerintah dan administrasi negara sebagai unsur pelaksanaannya. Di Indonesia, selain pemerintah menyatu dengan unsur pelaksanaannya, administrasi pemerintah atau aparat pemerintah merambah, misalnya ke wilayah legislatif. Sekretariat Jenderal DPR dalam konteks ini dianggap sebagai *aparatur pemerintah*. Hal yang sama ditemui misalnya di wilayah yudikatif: Sekjen dan Kepaniteraan MK di Mahkamah Konstitusi adalah *aparatur Pemerintah*. Dalam hal rincian tugas, fungsi, susunan dan tata kerja satuan organisasi misalnya di lingkungan Sekjen DPR (legislatif) atau Mahkamah Konsitusi (yudikatif), Sekjen kedua lembaga tersebut harus mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (eksekutif).

Berbeda dengan Indonesia, pada wilayah eksekutif Jerman, pemerintah tidak menyatu dengan *Verwaltung* (administrasi negara). Pemerintah adalah entitas politik sebagai organ pembuat kebijakan, sedangkan administrasi negara merupakan organ pelaksana. Pemisahan antara pemerintah dan administrasi negara itu dianggap perlu demi pencapaian keterpisahan politik dan administrasi negara untuk mewujudkan profesionalisme administrasi negara itu sendiri. Pemerintah sebagai entitas politik menyerahkan pelaksanaan kebijakannya kepada para pengelola administrasi negara. Penjaminan keterpisahan fungsi dan wewenang ini dimaksudkan agar tercipta suatu administrasi negara yang mengabdikan kepada publik. Pemerintah hendaknya memimpin dan mengatur tetapi tidak *verwalten/administer* (mengelola dan melaksanakan).

Di Jerman, presiden, menteri, kepala daerah, selaku pemerintah adalah jabatan politis yang eksis sebagai produk suatu kegiatan pemilihan umum, baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah, dan/atau keputusan politik. Mirip dengan yang di Indonesia, pemerintah punya hubungan akrab dengan parlemen: mengajukan rancangan undang-undang, laporan pertanggungjawaban, kewajiban memberi keterangan, dan sebagainya, sehingga terjalin dialog. Dengan hubungan ini terciptalah legitimasi demokratis pemerintah sebagai aktor pimpinan politik yang membimbing, menuntun, mengarahkan dan mengemudikan kegiatan kenegaraan. Pemerintah juga mengepalain administrasi negara: mengawasi apakah administrasi negara bekerja sesuai dengan undang-undang (*Rechtsaufsicht*) dan mengawasi profesionalisme kinerja administrasi negara (*Fachaufsicht*--bukan politis). Karena itu, peranan seorang menteri itu misalnya ganda. Pertama, ia adalah kepala administrasi negara sepanjang kementeriannya memiliki departemen. Kedua, seorang menteri adalah corong dan wakil partai politiknya atau satu kelompok politik dalam persoalan-persoalan pemerintahan. Lazimnya seorang Menteri dibantu oleh beberapa sekretaris negara sebagai deputinya. Mereka umumnya

berasal dari parpolnya atau parpol koalisi. Dalam hal ini jabatan sekretaris negara adalah jabatan politik.

Di Jerman secara spesifik administrasi negara sebagai bagian dari eksekutif, menurut definisi negatif, adalah kegiatan non-pemerintah, non-legislatif, dan non-yudikatif. Dengan kata lain, administrasi negara merupakan eksekutor undang-undang sebagai produk keputusan atas kehendak demokratis dari partai-partai politik, pemilu, parlemen, dan pemerintah. Keputusan pembuatan UU yang bersifat norma hukum umum-abstrak ini dieksekusi oleh administrasi negara menjadi keputusan bersifat norma hukum individual-kongkret. Selain itu, administrasi negara melaksanakan tugas sesuai dengan perintah, seperti program pemerintah, atau menurut kewenangan yang dimilikinya. Bagi masyarakat, negara tampil terutama dalam sosok administrasi negara. Berkenaan dengan kedudukan dan fungsinya tersebut, perbuatan administrasi negara di Jerman hanyalah dikendalikan oleh undang-undang dan secara internal dikenalakanoleh, misalnya, *Verwaltungsvorschriften/Verwaltungsverordnungen/Verwaltungsrichtlinien* (Petunjuk Pelaksanaan Teknis Administrasi Negara). Antara lain lewat UU Prosedur Administrasi Negara, administrasi negara dapat bergerak secara tak kaku dan independen sehingga bisa menyesuaikan diri dengan keadaan, dapat mengakrabi dan melayani publik secara optimal.

Berdasarkan kedudukan dan peran yang dijalankannya, di Jerman administrasi negara itu tak beda dengan *outsourcing* (alih daya). Pos administrasi negara diisi oleh *Beamte* (pegawai negeri) dan *Angestellte/Arbeiter im oeffentlichen Dienst* (pegawai/buruh publik). Laskar abdi negara ini adalah jabatan profesional. Di samping administrasi negara yang berada di wilayah eksekutif, terdapat pula administrasi negara di wilayah legislatif dan yudikatif. Dan keduanya ini bukan aparat pemerintah, sebagaimana yang diberlakukan di Indonesia.

Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA) atau Agensi Negara Bagian Urusan Struktur dan Kerja Brandenburg bemarkas di kota Potsdam, Ibukota Negara Bagian Brandenburg, bekas wilayah Jerman Timur, terletak pada jarak 35 km Barat Daya dari Ibukota Jerman, Berlin. LASA Brandenburg yang didirikan pada tanggal 10 Desember 1991 merupakan Badan Usaha Daerah yang sepenuhnya di miliki Negara Bagian Brandenburg dan berada di bawah pengawasan enam kementerian: *Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie* (Kementerian Urusan Kerja, Sosial, Perempuan, dan Keluarga), *Ministerium der Finanzen* (Kementerian Keuangan), *Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung* (Kementerian Urusan Infrastruktur dan Tata Ruang), *Ministerium für ländliche Entwicklung* (Kementerian Urusan Pengembangan Daerah Pedalaman), *Ministerium für Umwelt und*

Verbraucherschutz (Kementerian Urusan Lingkungan dan Perlindungan Konsumen) dan *Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur* (Kementerian Urusan Ilmu Pengetahuan, Penelitian dan Kebudayaan). Karena itulah, sekretaris negara keenam kementerian tersebut duduk sebagai dewan komisaris.

LASA bertugas mengimplementasikan *Arbeitsmarktpolitik* (kebijaksanaan penciptaan pasar kerja) produk daerah, pemerintah daerah, pemerintah federal (pusat) dan Uni Eropa. Meski tak tergabung, kementerian-kementerian lainnya pun mendelegasikan implementasi programnya kepada LASA. Prinsip utama kegiatan penciptaan pasar kerja ini adalah larangan mengganggu kehidupan ekonomi pasar. Kegiatan penciptaan pasar kerja itu sendiri mencakup banyak hal, umpamanya pemberdayaan masyarakat agar bisamenyesuaikan diri dari ekonomi terpimpin Orde Komunis Jerman Timur yang dulu pernah dipraktekkan sebelumnya menuju ekonomi pasar yang telah mapan diterapkan di wilayah mantan JermanBarat, modernisasi infrastruktur, peningkatan sumber daya manusia, pembangunan kawasan turisme, merangsang warga masyarakat untuk mendirikan usaha, pelatihan ketrampilan bagi narapidana, pencegahan anak-anak putus sekolah, integrasi warga asing atau reintegrasi para pengangguran yang telah lama tidak bekerja.

Kegiatan kongkrit LASA adalah mengalokasikan dana ke setiap organisasi masyarakat (LSM, Kamar Dagang Untuk Industri, Asosiasi Pengrajin atau Serikat Burnh), perusahaan-perusahaan swasta atau pemerintahan kabupaten/kota. Karena itulah, LASA kerap disebut juga sebagai *Dientsleister* (Badan Pernerbi Jasa). Dan dalam kegiatannya itu, sekaligus LASA merupakan *Verwaltung* (administrasi negara), bahkan dianggap yang paling modem di Jerman saat ini. Kegiatan LASA dilakukan secara paperless melalui pemanfaatan internet. Bukan hanya terbatas sebagai *Verwaltung*, tapi LASA juga *Behoerde* (Otoritas) karena berperan dalam pemutus dan sekaligus pencabut hibahan dana yang melanggar peraturan. Sebagai *Verwaltung*, LASA harus menggunakan *Verwaltungsverfahrensgesetz für Land Brandenburg* (UU Prosedur Administrasi Negara Bagian Brandenburg). UU ini tidak berbeda dengan UU Prosedur Administrasi Negara Untuk Negara Federal (Pusat). LASA Brandenburg menjadi salah satu gambar pengejawantahan pemisahan antara pemerintah dan administrasi negara. Jika Pemerintah sebagai pihak yang membuat kebijakan, LASA *Brandenburg* menjadi pihak yang mengimplementasikannya, salah satunya mengambil Keputusan Tata Usaha Negara mengenai pihak mana yang akan menerima dana tanpa campur tangan Pemerintah

Implementasi suatu undang-undang di Indonesia memerlukan perincian pelaksanaan secara berjenjang menurut hierarki tertentu hingga ke level teknis

melalui peraturan pemerintah (PP), peraturan menteri (permen), petunjuk teknis direktorat jenderal hingga surat keputusan direktur jenderal. Ketiadaan peraturan pelaksana sebagai rincian peraturan perundangan di atasnya pada tataran praktek di Indonesia sering menyebabkan ketiadaan pelaksanaan. amanat peraturan perundangan itu. Hal itu tentu kontras dengan yang diberlakukan di Jerman. Suatu undang-undang di Jerman biasanya memuat peraturan yang sedemikian rinci sehingga begitu diterbitkan, tanpa campur tangan pemerintah dan tanpa produk hukum rincian untuk pelaksanaan, administrasi negara dapat secara langsung mengimplementasikannya. Dalam hal suatu UU memberikan kelonggaran kepada administrasi negara untuk bertindak dengan mempergunakan Ermessen — pembahasan mengenai hal ini ada pada bagian selanjutnya— atau dalam hal suatu UU Federal (Pusat) memasuki wilayah kewenangan negara bagian (Daerah), bersamaan dengan penerbitan UU tersebut, *Verwaltungsvorschrift* alias “peraturan/petunjuk teknis bagi administrasi negara” secara langsung diterbitkan pula. Sebagai contoh, peraturan/ UU Keimigrasian yang dibuat oleh petunjuk teknis guna melaksanakan Kementerian Dalam Negeri Federal

Berdasarkan pengupahan/penggajian, laskar abdi negara Jerman terbagi ke dalam *Beamte* (pegawai negeri sipil dan polisi), hakim, tentara dan *Tarifbeschaeftigte* (Karyawan Berdasarkan Tarif). Karyawan Berdasarkan Tarif terbagi ke dalam *Angestellte* dan *Arbeiter im oeffentlichen Dienst* (Pegawai dan Buruh Publik). Syarat menjadi *Beamte* adalah kewarganegaraan Jerman dan Uni Eropa, sedangkan pegawai publik tidak diharuskan demikian. Bila pengangkatan pegawai negeri itu berdasarkan keputusan administrasi negara, maka pengangkatan pegawai publik dilakukan berdasarkan kontrak kerja. Dalam hal perselisihan kerja, Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Administrasi menjadi pihak yang menangani kasus atas pegawai negeri ini, sedangkan kasus atas pegawai publik diurus oleh Pengadilan Perselisihan/Urusan Kerja

Tabel Perbandingan Kewajiban, Kesetiaan dan Ketaatan Pegawai Negeri

<p style="text-align: center;">Republik Indonesia 25</p>	<p style="text-align: center;">Republik Federasi Jerman 26</p>
<p>Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan <i>Pemerintah</i>, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 4)</p> <p>Setiap Calon Pegawai Negeri Sipil pada saat pengangkatannya menjadi Pegawai Negeri Sipil wajib mengucapkan sumpah/berjanji;</p> <p>(...) Demi Allah, saya bersumpah/berjanji:</p> <p>bahwa saya, untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan <i>Pemerintah</i>,</p> <p>bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan Negara, <i>Pemerintah</i>, dan martabat Pegawai Negeri Sipil, (...) (Pasal 26.2)</p>	<p>Setiap pegawai negeri federal harus setiap saat membela tatanan dasar yang demokratis dan merdeka menurut UUD Jerman (Pasal 7.1.2)</p> <p>Setiap pegawai negeri federal harus mengucapkan sumpah/janji kedinasan sebagai berikut: „Dengan pertolongan Tuhan, saya bersumpah/berjanji, membela UUD Republik Federasi Jerman dan segenap UU yang berlaku di Republik Federasi Jerman (.).” (Pasal 64.1).</p>

Agar kemandirian pegawai negeri sebagai aparat negara itu terjaga dan tidak tunduk pada kesewenang-wenangan pejabat politis, misalnya pemerintah, baik di tingkat federal maupun negara bagian, Pegawai Negeri memiliki hak dan kewajiban Remonstrasi (menyanggah). Sanggahan ini harus disampaikan secara tertulis kepada atasan terdekatnya, apabila perintah dinas yang diterimanya tidak sesuai dengan hukum yang berlaku dan atasannya harus menjawabnya secara tertulis pula. Apabila atasannya menolak sanggahannya dan sang pegawai negeri ini tetap berkeberatan, ia harus menyampaikan sanggahan tertulisnya kepada

atasan tingkat yang lebih tinggi. Apabila atasan ini mempertahankan perintah dinas tersebut, jawabannya harus disampaikan secara tertulis. Bila sanggalian duakali ditolak dan agar birokrasi tidak stagnan, sang pegawai negeri ini harus menjalankan perintah dinas tersebut dan terbebas dari tanggung jawab.

Namun ini dengan catatan, bahwa perintah dinasnya itu tidak melanggar keterlibatan dan kejahatan pidana atau tidak melanggar/melecehkan hak asasi manusia. Sebagai contoh di Jerman, kasus sanggahan spektakuler dilakukan oleh Dr. Winfried Maier, seorang jaksa di Augsburg. Ia menolak perintah atasannya guna memendam kasus korupsi yang melibatkan parpol yang berkuasa, CSU (Partai Uni Sosial Kristen), para pejabat tinggi, manajer perusahaan Thyssen, dan putra mantan Kepala Daerah Bavaria saat itu, Frans Josef Strauss. Akhirnya kasus ini menyeret kalangan atas ke pengadilan. Alhasil, instrumen penyanggahan itu, dapat membantu pencegahan korupsi secara dini. Ada pula instrumen-instrumen lain demi pengamanan pegawai negeri dari kesewenang-wenangan pejabat politik tetapi tidak hendak dibicarakan dalam tulisan ini. Dengan hak dan kewajiban remonstrasi itu, kasus pemidanaan terhadap pegawai negeri yang terjadi terhadap Oentarto Sindung Mawardi, Dirjen Otonomi Daerah waktu lain, mungkin tidak harus terjadi akibat ketaatan dan kesetiaannya kepada pemerintah, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, jika Oentarto

C. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI ASIA

Secara umum faktor utama yang melatarbelakangi reformasi administrasi di negara-negara Asia karena adanya Globalisasi perdagangan dan investasi, penurunan dalam hal kapasitas Negara, dan penurunan otonomi pemerintah yang mengarah pada krisis pemerintahan dan pada akhirnya untuk mengatasinya diperlukan suatu reformasi kebijakan dan administrasi. Dilakukannya reformasi administrasi di negara-negara Asia merupakan suatu upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana dari segala aspek kehidupan terutama aspek penyelenggaraan administrasi negara sehingga dapat mencapai tujuan secara rasional.

Reformasi administrasi di negara-negara Asia sudah dilakukan oleh beberapa negara seperti Jepang, Korea Selatan, dan China. Jepang telah memulai masa reformasi administrasi secara formal pada sekitar akhir 70-an atau awal 80-an. Sedangkan di Korea Selatan reformasi administrasi dilakukan sejak 1980 sampai sekarang di mulai sejak Presiden Chun Doo Wan hingga Presiden Roh Myu Hun. Sedangkan China sudah memproklamasikan reformasi administrasi sebagai tulang

pungging kemajuan bangsa pada tahun 1982, saat kongres nasional Partai Komunis Cina (Prasojo, 2008) yang disampaikan oleh Deng Xiaoping. Namun, di dalam makalah ini Penulis akan lebih mendalami mengenai reformasi administrasi yang dilakukan oleh China.

Proses reformasi dan pembukaan dimulai di akhir tahun 1970 membuat dampak yang luar biasa dalam perubahan sistem administrasi publik di China. Reformasi ini memiliki objek dan fokus yang berbeda namun selalu berfokus pada 4 elemen kunci yang telah diuraikan sebelumnya. Pokok objektif ari reformasi ini adalah untuk memecahkan konflik dalam pengaturan fungsional, menyederhanakan struktur organisasi, dan membuat pelayanan sipil yang cakap serta mempersingkat operasional pemerintahan. Di tahun 2008 reformasi administrasi publik dibawa ke lingkungan politik baru dimana berkonsepsi pada “pengembangan saintis” yang didukung oleh pemerintah pusat sebagai garis besar dari perkembangan masa depan China. ‘Perkembangan saintis’ merujuk pada percobaan untuk mengubah single-minded pursuit dari pertumbuhan PDB menuju cara perkembangan yang berorientasi pada masyarakat yang lebih seimbang dan berkelanjutan.

Salah satu komponen penting dalam reformasi administrasi publik di China adalah untuk meningkatkan sistem pelayanan sipil serta membangun kualitas yang tinggi dan kekuatan pekerja administratif yang profesional. Sebelum tahun 1978, penunjukan kader senior, promosi, transfer atau pemberhentian didasari oleh kriteria politik, berdasar profesionalisme dan kriteria teknik. Di akhir 1970 dan awal 1980, kriteria politik baru, dengan memilih pekerja yang revolusioner, berumur lebih muda daripada kriteria sebelumnya, lebih terdidik, dan kompeten serta profesional. Dengan melakukan hal tersebut, kerangka dari manajemen kader telah bertransformasi menjadi menitikberatkan pada kredit akademik. Sejak akhir dari 1993, sistem pelayanan sipil China telah membantu meningkatkan kemampuan negara untuk merespon kebutuhan pokok personal dalam perkembangan sosial-ekonomi yang cepat. Pada 27 April 2005, China telah menjadi negara pertama yang memiliki humum pelayanan sipil untuk membuat pemerintahan yang lebih baik.

Lebih dari 30 tahun yang lalu, China telah membuat banyak kemajuan dalam standarisasi dan rasionalisasi tingkah laku pemerintahan dengan membuat rancangan hukum, regulasi dan ketentuan-ketentuan, beberapa diantaranya telah diperbaharui dan ditetapkan, seperti Law on Organization of the Local People’s

Congress and Local People's Governments of the PRC, dan the Law on Organization of the State Council of the PRC. Sementara itu, E-government juga mulai diluncurkan untuk mempermudah prosedur dan meningkatkan akuntabilitas serta transparansi kegiatan pemerintahan.

Reformasi Administrasi di China

Ada beberapa hal yang menjadi kunci keberhasilan reformasi Cina : Pertama, reformasi dilakukan hati-hati, bertahap, pragmatis, penuh kesabaran. Dalam melakukan reformasi, Cina lebih dulu meletakkan "arah reformasi" dan tidak terburu-buru melihat hasil. Ini tampak dari hasil yang baru dinikmati pada awal tahun 1990-an, padahal reformasi dimulai sejak tahun 1978. Ini sesuai pesan dan arahan Deng Xiaoping, "Membangun Cina seperti menyeberangi sungai dengan merasakan bebatuan yang terinjak kaki". Sikap pragmatis juga ditunjukkan dalam memilih orang seperti dikatakannya, "Saya tidak peduli apakah kucing itu berwarna hitam atau putih, yang penting kucing itu bisa menangkap tikus."

Kedua, keberhasilan Cina juga disebabkan keberhasilan reformasi di bidang politik, ekonomi, budaya, dan hukum. Di bidang politik, yaitu tercapainya stabilitas nasional yang penting dalam menunjang keberhasilan pembangunan ekonomi dan adanya dukungan politik terhadap kepemimpinan nasional. Keberhasilan ini dicapai karena Cina mampu menghindari benturan sejarah, dengan mengakui bahwa Cina telah tumbuh melalui tahapan: revolusi, rekonstruksi, dan reformasi. Dengan kata lain, Cina mengakui, keberhasilan hari ini tidak lepas dari modal sejarah masa lalu. Itu sebabnya Cina mampu menempatkan pemimpin-pemimpin nasionalnya pada tempat terhormat, apa pun kesalahan dan kekeliruan yang telah dibuatnya karena jasa mereka tidak bisa dihilangkan oleh kesalahannya. Tidak ada kebencian dan permusuhan antargenerasi.

Rakyat Cina mengakui keberhasilan Mao Zedong memimpin Partai Komunis melawan Kuomintang dan keberhasilan memimpin perang gerilya melawan Jepang sehingga memproklamkan berdirinya RRC, dan ini merupakan jasa terbesar. Mao dianggap telah memulihkan harga diri bangsa sehingga tidak lagi dianggap sepi dan dihina bangsa lain seperti setengah abad sebelumnya. Karena itu, keberhasilan ini tidak dapat dihapus oleh kegagalannya selama periode kedua masa hidupnya. Selain itu, ada kesadaran yang didasarkan pada pemikiran bahwa pembangunan tidak mungkin dilaksanakan tanpa stabilitas. Salah satu bentuk wujud implementasinya adalah pada tahun 1983, jumlah kementerian, departemen, dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya dipangkas dari 100 lembaga menjadi hanya 61 buah. Bahkan sebanyak 30.000 kader partai yang aktif dalam birokrasi

dipensiunkan dini. Hal ini dilakukan Deng untuk mewujudkan reformasi birokrasi yang pada awalnya adalah adanya ketidakjelasan tugas birokrasi, tidak berkompeten, tidak efisien, tidak cepat tanggap (*irresponsible*), SDM-nya pemalas (*lethargic*) dan tidak berpendidikan, hal tersebut diubah menjadi lebih baik atau dengan kata lain tujuan reformasi birokrasi di China adalah mengubah fungsi pemerintah dan membuat struktur administrasi lebih responsif dalam pembangunan ekonomi. Penekanan reformasi birokrasi di China adalah pemerintahan yang efisien melalui restrukturisasi serta depolitisasi birokrasi dan karier administrasi dari kepentingan politik (Prasojo, 2008). Dukungan peraturan, ketatnya implementasi aturan, serta kejelasan *reward and punishment* yang dijalankan secara konsisten adalah berbagai bentuk terwujudnya reformasi birokrasi di Cina.

Reformasi ekonomi di bidang administrasi dilakukan bertahap dan berhasil mengatasi hiperinflasi dan depresiasi. Pemerintah juga mendirikan lembaga-lembaga yang memungkinkan untuk mengendalikan inflasi. Juga pembaruan sistem perbankan dan pengembangan pasar modal. Pasar obligasi didirikan untuk menyerap kelebihan yang dapat mengakibatkan inflasi. Bursa efek untuk menarik dana masyarakat guna ditanam secara produktif. Langkah-langkah strategis ini telah mendorong berkembangnya ekonomi pasar. Cina berhasil membangun ekonominya dengan sistem mereka sendiri yang disebut Socialist Market Economy. Untuk menciptakan kondisi masyarakat yang mampu mendukung reformasi ekonomi, Cina juga melakukan reformasi budaya yang dikenal dengan "Liberalisasi Pikiran". Masyarakat Cina adalah masyarakat yang kokoh mempertahankan nilai-nilai tradisional, terutama pengaruh konfusianisme yang kuat dan nilai-nilai petani tradisional. Pengaruh kuat ini disebabkan rentang sejarah panjang serta Cina merupakan negara agraris, dengan petani yang mencapai hampir 80 persen dari penduduk Cina. Reformasi budaya ini dimaksud untuk menyesuaikan sisi-sisi pengaruh konfusianisme dan budaya petani tradisional yang kurang sesuai dengan semangat pembangunan Cina.

Pada satu sisi, liberalisasi pikiran menantang konsep perekonomian terencana dan terpusat yang dianggap unggul, pengendalian badan-badan usaha oleh pemerintah serta konsep sama rata yang tidak sejalan dengan konsep laba atau bisnis. Di sisi lain, liberalisasi pikiran mendorong masyarakat Cina mengaktualisasi diri. Aktualisasi diri adalah sikap yang bertentangan dengan pemahaman konfusianisme yang menekankan ajaran kebersamaan. Untuk mendorong persaingan dan aktualisasi diri, Deng mengatakan "kaya adalah mulia". Pada sisi ketiga, liberalisasi pikiran untuk mengikis sikap petani tradisional yang umumnya cepat puas, yang

berpedoman "hidup bukan untuk bekerja, tetapi bekerja untuk hidup" sehingga kerja tidak untuk mencapai prestasi. Selain itu, yang amat penting adalah bagaimana Cina mengawal reformasi, dengan penegakan hukum yang konsisten dan keteladanan pemimpin. Presiden Jiang Zemin berkata, "Sistem negara yang kuat dan percaya diri merupakan sarana terbaik untuk mencapai hal-hal yang paling dibutuhkan Cina, yaitu supremasi hukum dan birokrasi yang efisien dan transparan."

Pencapaian luar biasa dari perekonomian China dalam 30 tahun terakhir merupakan keajaiban dalam sejarah perkembangan ekonomi manusia. Namun, sejak tahun 1990 peningkatan perekonomian menjadi semakin sulit untuk dicapai. Permasalahan yang muncul menjadi semakin kompleks dan rumit. Cara untuk menyeimbangkan keinginan masyarakat yang berbeda ini yang menjadi tantangan besar dalam pengembangan kebijakan. Sebagai hasilnya, prioritas China bereformasi dari fokus pada rezim pendorong perkembangan ekonomi menjadi reformasi administrasi publik.

Ada beberapa Kekurangan Reformasi Administrasi Publik di China yang dapat dikaji. **Pertama**, transisi pemerintahan dari yang berorientasi ke perkembangan ekonomi menjadi lebih menyeimbangkan antara segi ekonomi dan sosial dan berorientasi pada kebutuhan umum, menjadi misi yang belum terselesaikan. Otoritas regulasi China masih sangat lemah, misalnya masih adanya persoalan produksi bahan pangan dan keamanan obat-obatan, polusi lingkungan, dan keadaan darurat lainnya. Sebagai tambahan, China masih jauh dari menyelesaikan reformasi unit pelayanan publik, seperti kesehatan, edukasi, dan lain sebagainya. **Kedua**, untuk membangun pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan melalui downsizing menunjukkan kekuarungannya. Masih terdapat ketidak kohesif dan tidak konsisten antara level pemerintahan yang vertikal maupun horizontal. **Ketiga**, berhubungan dengan reformasi pelayanan sipil dan percobaan untuk menetapkan birokrasi Weberian. Sistem pelayanan sipil saat ini menghadapi kekuarungannya dalam mengembangkan generasi baru dari pelayan sipil yang pemerintah butuhkan. **Keempat**, Transformasi administrasi publik China yang awalnya berdasar pada keinginan pribadi dan karisma secara bertahap berdasar pada hukum. Tantangan yang dihadapi adalah menghubungkan antara sistem hukum dan sistem partai di China. **Kelima**, tantangan yang dihadapi adalah mencari bagaimana cara untuk memajukan reformasi politik dan tetap menjaga kestabilan sosial dalam menghadapi generasi baru pemimpin China.

D. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI AUSTRALIA

Kekuatan dari kedua Gedung Parlemen Persemakmuran, Senat, dan Dewan Perwakilan, didefinisikan oleh Konstitusi Australia. Semua mengusulkan hukum harus disahkan oleh rumah-rumah kedua. Senat pembuatan undang-undang kekuatan sama bagi DPR kecuali bahwa itu tidak memperkenalkan atau mengubah undang-undang yang diusulkan yang mengizinkan pengeluaran tahunan biasa layanan pemerintah atau yang memaksakan perpajakan. Di bawah konstitusi, masing-masing negara federasi Australia, terlepas dari jumlah penduduk, memiliki jumlah yang sama Senator. Ini bobot perwakilan dan Parlemen mendukung negara-negara yang kurang padat yang dirancang untuk memastikan bahwa pandangan mereka tidak diabaikan.

Senat saat ini terdiri dari Senator 76, dua belas dari masing-masing dari enam negara dan dua dari masing-masing wilayah daratan, dipilih oleh sistem perwakilan proporsional selama enam tahun. Sistem rotasi, namun, memastikan bahwa setengah Senat pensiun setiap tiga tahun. Empat Senator yang mewakili Teritorial Ibu kota Australia dan Teritorial Utara dipilih dengan anggota DPR dan durasi istilah mereka kantor bertepatan dengan orang-orang untuk rumah itu (maksimum tiga tahun).

DPR memiliki 150 anggota. Setiap anggota mewakili sebuah divisi pemilihan. Anggota dipilih oleh sebuah sistem yang dikenal sebagai pemungutan suara istimewa, di mana suara peringkat calon dalam urutan pilihan. Setiap Dewan Perwakilan Rakyat dapat terus sampai tiga tahun, setelah pemilihan umum untuk rumah baru harus diadakan. Pemilihan umum sering diadakan sebelum akhir periode ini. Partai politik utama yang diwakili di rumah adalah Partai Buruh Australia, Partai Liberal Australia dan Partai Nasional Australia. Dalam beberapa tahun terakhir juga telah ada sejumlah pihak-pihak independen dan anggota.

Australia adalah monarki konstitusional dengan Ratu sebagai kepala negara resmi. Gubernur-Jenderal, ditunjuk oleh Ratu atas saran Perdana Menteri, adalah ratu perwakilan di Australia, dan memenuhi peran tradisional of'advising, mendorong dan peringatan ' dalam kaitannya dengan pemerintah hari. Gubernur Jenderal latihan kekuasaan eksekutif formal tunduk pada prinsip-prinsip pemerintahan bertanggung jawab dan atas saran dari Menteri. Gubernur juga melakukan berbagai upacara dan fungsi lainnya.

Commonwealth Menteri ditunjuk oleh Governor General atas rekomendasi Perdana Menteri. Mereka memiliki tanggungjawab untuk melaksanakan berbagai Commonwealth portofolio ditugaskan untuk setiap Menteri Kabinet. Setiap portofolio dapat berisi satu atau lebih lembaga. Contoh adalah luar negeri dan perdagangan portofolio. Badan-badan yang merupakan portofolio ini adalah Departemen jika luar negeri dan perdagangan, Komisi Perdagangan Australia, Australian Agency untuk pembangunan internasional, Dinas intelijen rahasia Australia dan Australia Pusat Penelitian Pertanian internasional. Makeup portofolio dapat berubah dari waktu ke waktu sebagai pemerintah meninjau prioritas kebijakan mereka, dengan badan-badan yang berpindah-pindah antara portofolio atau agen-agen baru yang diciptakan.

Pelaksanaan kekuasaan eksekutif terjadi dengan cara yang sama di Serikat Australia, Parlemen yang umumnya terdiri dari dua chambers legislatif (biasanya berjudul legislatif, atau rumah, perakitan dan DPRD). Queen's perwakilan di Amerika Serikat adalah Gubernur negara dengan peran yang mirip dengan Gubernur Jenderal. Dalam praktik, pengambilan keputusan kepala badan di Commonwealth kedua dan tingkat pemerintah negara yang masing-masing federal dan negara bagian lemari, terdiri dari Menteri senior pemerintah di kantor pada waktu tertentu.

Pengadilan tinggi adalah pengadilan tertinggi dalam sistem peradilan Australia. Didirikan pada tahun 1901 oleh bagian 71 dari konstitusi. Fungsi pengadilan tinggi adalah untuk mengartikan dan menerapkan hukum Australia; untuk memutuskan kasus-kasus khusus signifikansi federal termasuk tantangan untuk validitas konstitusional hukum dan untuk mendengar banding, dengan cuti khusus, dari Pengadilan Federal, negara bagian dan wilayah. Kasus lain yang datang ke pengadilan tinggi untuk penentuan akhir melibatkan banding terhadap keputusan pengadilan tertinggi negara bagian dan wilayah, Pengadilan Federal Australia dan Family Court of Australia dan ini ditangani oleh pengadilan penuh tidak kurang dari dua hakim. Selain itu ada hal-hal tertentu yang dapat mendengar dan ditentukan oleh keadilan tunggal.

Selain pengadilan tinggi, Pengadilan Federal Australia diciptakan oleh *Pengadilan Federal Australia Act 1976*, mulai latihan yurisdiksi pada 1 Februari 1977. Pengadilan Federal Australia Act menyediakan bahwa pengadilan terdiri dari Ketua Mahkamah Agung dan hakim lain seperti yang ditunjuk. Ketua Mahkamah Agung

adalah hakim senior dari Pengadilan dan bertanggung jawab untuk memastikan tertib dan lebih lancar pelaksanaan bisnis pengadilan. Pengadilan mempunyai yurisdiksi banding yang besar dan beragam. Itu naik banding dari keputusan satu hakim pengadilan, dan dari hakim Federal pengadilan hukum non-keluarga penting. Pengadilan juga latihan umum banding yurisdiksi dalam masalah pidana dan perdata banding dari Mahkamah Agung Pulau Norfolk. Ada juga distrik pendaftar untuk pengadilan federal berikut: Australia Kompetisi pengadilan, pengadilan banding disiplin Angkatan Pertahanan dan Federal Polisi disiplin Majelis. Pendaftar pengadilan juga pendaftar untuk pengadilan hubungan Industrial Australia sampai pekerjaan dari pengadilan yang selesai, dan bagi Pengadilan Federal Hakim dalam kaitannya dengan masalah-masalah hukum keluarga bebas.

Konstitusi Australia tidak membatasi subyek di mana Amerika Serikat mungkin membuat undang-undang dengan pengecualian bahwa Amerika Serikat tidak disertakan dari memaksakan tugas Bea dan Cukai. Parlemen negara bisa lulus undang-undang pada mata pelajaran yang lebih luas daripada Parlemen Persemakmuran, tentang topik relevansi tertentu negara. Oleh karena itu, undang-undang negara terutama mengatur bidang-bidang penting seperti pendidikan, kesehatan, jalan, dan hukum pidana.

Ukuran besar pemerintahan sendiri telah dianugerahkan kepada tiga wilayah, yaitu Australian Capital Territory (lokasi ibukota federal, Canberra), Australia terbesar teritorial di daratan, Northern Territory, dan Pulau Norfolk. Sisa wilayah, termasuk teritorial Antarktika Australia, di lepas pantai dan jarang dihuni. Pemerintah lokal telah sekitar 700 badan-badan pemerintahan lokal dan sekitar 147.500 karyawan lokal. Fungsi bervariasi, tetapi biasanya mencakup pekerjaan umum lokal dan layanan, perencanaan kota, perizinan dan inspeksi kegiatan masyarakat dan bisnis, dan penyampaian layanan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat tertentu. Pemerintah negara mempertahankan kontrol dari semua pekerjaan umum yang besar, dan kebijakan makna yang lebih luas untuk semua masyarakat di bidang pendidikan dan kesehatan. Pendanaan pemerintah daerah substansial berasal dari biaya yang dikenakan pada masyarakat untuk pengiriman layanan dasar, dan pendapatan (harga) dari berbagai jenis pajak properti. Pemerintah Persemakmuran dan negara memberikan tambahan dana lebih dari 2 miliar dollar pada tahun 2002.

Karena tata kelola adalah konsep multi dimensi, istilah 'tata kelola' digunakan secara berbeda tergantung pada kerangka analisis, sudut pandang pengamat dan sektor atau aspek tertentu yang diteliti. Dipahami dari perspektif organisasi, misalnya, tata kelola perusahaan dari badan sektor publik terhubung ke perintah tata kelola lainnya di tingkat pemerintahan, masyarakat dan organisasi. Konsep 'negara' sebagai sebuah negara (dengan dimensi tata kelola dan peraturan yang terkait) dapat dikontraskan dengan konsep negara dan wilayah yang memerintah sendiri dalam sistem pemerintahan federal, seperti yang ada di Australia, Kanada dan Amerika Serikat.¹ Karena peran negara-bangsa telah berubah di bawah tekanan pemerintahan baru dan peraturan negara yang baru (Bab 2), demikian pula pemahaman kita tentang sifat dan bentuk pemerintahan. Pemerintahan semakin responsif, misalnya, terhadap penetapan standar multi-pihak, keterlibatan non-negara dalam jaringan kebijakan, pemantauan eksternal dan independen terhadap pemerintah, dan tekanan pemerintahan partisipatif dan demokrasi deliberatif (misalnya Chhotray dan Stoker 2009: 48-51). Salah satu tema bab ini adalah bahwa ada hubungan antara pengertian pemerintahan yang berbeda, sudut pandang state-centric dan masyarakat-sentris mengenai pemerintahan, dan keterlibatan aktor negara dan non-negara dalam evolusi mekanisme demokrasi yang sedang berjalan.

Seperti yang dinyatakan oleh Australian Public Service Commission (APSC) dalam penilaian terhadap lingkungan baru untuk kinerja dan akuntabilitas sektor publik, model tata kelola lama 'mode hierarki keputusan Membuat ', 'pendekatan sekuensial untuk pemecahan masalah ', dan 'satu poin pertanggungjawaban 'tidak lagi sesuai dengan semua fungsi pemerintah dan harus menyesuaikan diri dengan mengakomodasi' model implementasi kebijakan publik yang baru 'yang lebih kolaboratif 'dan sebaliknya responsif terhadap tantangan kebijakan yang Mengangkangi jabatan otoritas departemen tradisional (APSC 2009b: 1-2). Pandangan tentang pemerintahan dalam transisi ini juga mencerminkan aspek pemerintahan vertikal dan horizontal. Dengan cara ini, tata kelola sekarang melibatkan banyak institusi dan peserta dalam interaksi beberapa pemerintahan. Berbagai sistem tata kelola yang mengandung 'sejumlah aktor' berinteraksi satu sama lain dalam serangkaian 'jaringan pemerintahan yang saling berhubungan', yang menggunakan banyak mekanisme untuk mendistribusikan, memegang, dan memberi pertanggungjawaban atas pelaksanaan kekuasaan di masyarakat. Pada tingkat ini, pemerintahan berfokus pada 'mekanisme (institusi, norma sosial, praktik sosial)' melalui mana barang-barang sosial seperti 'demokrasi,

pemerintahan yang jujur dan efisien, stabilitas politik dan supremasi hukum' diterapkan 'dalam sistem seperti itu (Burris et al, 2005: 30-1).

Negara-negara bagian dan pemerintah tetap menjadi pusat bagi semua sistem pemerintahan, peraturan dan tanggung jawab (Bell and Hindmoor 2009), namun ada perubahan mendasar yang mendasar dalam bagaimana pemerintah terlibat dengan masyarakat dan bagaimana rakyat memegang orang-orang yang memiliki akuntabilitas kelembagaan. Jadi, sementara pemerintah tetap berpegang teguh pada hak mereka sendiri atau, alternatifnya, di pusat jaringan yang dikhususkan untuk pengembangan kebijakan publik nasional dan global, institusi dan aktor non-negara semakin maju, terutama melalui multi - Prakarsa penetapan standar pemangku kepentingan dan mekanisme ekstra-pemerintah untuk pengawasan masyarakat (misalnya Keane 2009: 688-89). Perkembangan ini juga berkaitan dengan evolusi demokrasi untuk merangkul fitur semacam itu, seperti yang akan dibahas kemudian dalam bab ini. Memang, seperti yang ditunjukkan pada bab ini, ada hubungan yang kuat antara pemangku kepentingan pemerintah dan non-pemerintah, keterlibatan mereka dalam mekanisme demokrasi yang berbeda, dan berbagai peraturan tata kelola dan nilai-nilai mendasar mereka.

Pemahaman tentang tata kelola di sektor publik Persemakmuran memerlukan pemahaman setidaknya beberapa konsep tata kelola terkait ini, baik dalam hak mereka sendiri dan dalam kaitannya dengan hubungan mereka. Seperti diuraikan di bawah ini, titik paling tajam dari perbedaan untuk tujuan sekarang adalah antara 'tata kelola perusahaan' yang dipahami secara konvensional dan apa yang digambarkan sebagai 'tata kelola sektor publik' dalam kerangka kerja tata kelola resmi atau yang disarankan di lebih dari satu tingkat pemerintahan di Australia (ANAO 2003c: 5-6; Weller dan Webbe 2008: [4.2.4]). Poin ini menarik dukungan dari pernyataan Patrick Weller dan Simone Webbe bahwa 'pertimbangan konstitusional, legislatif dan lingkungan yang berbeda mengarahkan variasi dalam praktik masing-masing, dan hasilnya, untuk Tata kelola perusahaan dan tata kelola sektor publik '(2008: 28). Dengan demikian, berbagai konsepsi tata kelola menawarkan wawasan tentang berbagai bagian dari keseluruhan kompleks yaitu 'pemerintahan'.

Tata kelola pemerintahan menempati posisi sentral dalam skema konsep terkait pemerintahan ini. Ini berfokus pada tata kelola dalam wilayah publik pada umumnya, termasuk namun tidak terbatas pada fungsi dan operasi pemerintahan.

Ini mengakui bahwa tata kelola di sektor publik mencakup proses yang lebih luas yang melampaui struktur formal pemerintahan (misalnya Davis dan Keating 2000). Karena itu, tata kelola pemerintahan tidak hanya mencakup tata kelola yang berkaitan dengan institusi dan bisnis pemerintah, namun juga keterlibatan pemerintah dengan pihak non-pemerintah dalam proses pemerintahan. Dianggap dari perspektif ini, pengertian umum 'pemerintahan' (dan 'pemerintahan') secara konvensional terkait dengan 'proses yang menciptakan kondisi untuk aturan tertata dan tindakan kolektif dalam ranah publik' (Chhotray and Stoker 2009: 71).

Dengan demikian, pemerintahan publik mencakup hubungan antara berbagai pemerintahan dan masyarakat serta hubungan dalam satu masyarakat dan tingkat pemerintahan. Dalam pengertian ini, ia menangkap 'pengertian lain tentang "pemerintahan" ... yang melihat masyarakat kita "diatur" melalui interaksi kompleks antara sektor publik (pemerintah), swasta (pasar) dan sipil (ketiga), yang menekankan pentingnya jaringan konstruktif antara Sektor ini '(Wettenhall 2005: 42). Secara lebih luas lagi, perdebatan antara pandangan pemerintahan 'masyarakat-sentris' dan 'negara-sentris' (Bell dan Hindmoor 2009: 71) dapat dilihat sebagai bagian dari evolusi gagasan, bentuk, dan alat pemerintahan yang lebih luas yang tetap merupakan karya -dalam kemajuan di berbagai tingkatan, paling tidak di sektor publik (Chhotray dan Stoker 2009: 16-26).

Konsepsi tata kelola khusus ini juga dapat dilihat dalam perspektif pemerintahan global yang lebih luas, di mana jaringan pemerintah transnasional beroperasi sebagai pusat serangkaian jaringan yang saling terkait, yang melibatkan aktor pemerintah, bisnis, dan masyarakat yang semuanya terlibat dalam 'Mengejar konsepsi yang lebih besar tentang kepentingan publik global '(Slaughter 2004). Intinya adalah bahwa pemerintahan publik terlibat secara integral dengan pemerintah, namun juga melampaui pemerintah baik di tingkat nasional maupun internasional.

Tata kelola sektor publik memusatkan perhatian secara lebih teliti pada pemerintahan di sektor publik pada umumnya, atau tingkat pemerintahan yang ditentukan pada khususnya. Ini berbeda dengan konsepsi 'pemerintahan publik' yang lebih luas, yang dipertimbangkan di bagian sebelumnya. Pemerintahan dalam sistem pemerintahan formal tetap memiliki dimensi pemerintahan yang berbeda dengan sendirinya. Layak dipertimbangkan secara terpisah. Tata kelola sektor publik berkonsentrasi pada pemerintahan yang diterapkan pada tata kelola

organisasi di dalam dan di seluruh sektor pemerintah, termasuk berbagai tingkat pemerintahan dan interaksinya satu sama lain dan kelompok masyarakat lainnya. Jadi, tata kelola sektor publik tidak terbatas pada tata kelola sebagaimana diterapkan hanya pada administrasi pemerintahan formal, terutama melalui cabang eksekutif pemerintah. Dalam konteks sistem pemerintahan dan administrasi publik yang terletak pada inti tata kelola sektor publik, peran 'kemudi' pemerintah sangat penting, paling tidak dalam hal kapasitas pemerintah untuk membuat dan melaksanakan kebijakan. - dengan kata lain, untuk mengarahkan masyarakat '(Pierre dan Peters 2000: 1).

Istilah 'tata kelola sektor publik' dipilih untuk memfokuskan panduan ini pada pengaturan tata kelola organisasi sektor publik di tingkat Persemakmuran di Australia, sebagaimana diuraikan dalam definisi di bawah ini. Tata kelola sektor publik memiliki cakupan yang sangat luas, termasuk bagaimana sebuah organisasi dikelola, struktur perusahaan dan struktur, budaya, kebijakan dan strategi dan cara menangani berbagai pemangku kepentingannya. Konsep tersebut mencakup cara organisasi sektor publik membebaskan tanggung jawab mereka untuk melakukan penatalayanan dengan bersikap terbuka, bertanggung jawab dan bijaksana dalam pengambilan keputusan, dalam memberikan saran kebijakan, dan dalam mengelola dan memberikan program.

Dianggap dari dalam sistem pemerintahan, badan pemerintah Persemakmuran sangat responsif terhadap satu atau lebih sumber pengaruh peraturan sektor publik, sesuai dengan jenis organisasi mereka. Sistem pemantauan dan peninjauan ini mencakup pengawasan portofolio dan melampaui sektor publik Persemakmuran dan anggotanya pada komponen eksekutif lengan eksekutif lainnya (misalnya auditor umum, ombudsman, dan mekanisme tinjauan administrasi lainnya). Namun, yang dipertimbangkan dari sudut pandang tata kelola yang lebih luas, badan pemerintah Persemakmuran juga semakin tunduk pada serangkaian pengawasan dan pengaruhnya publik. Jadi, sistem pemantauan dan peninjauan ini juga berlanjut ke tangan pemerintah konstitusional lainnya (misalnya judicial review dan pengawasan komite parlemen) dan, lebih jauh lagi, ke sektor non-pemerintah dan masyarakat juga. Sejauh ini mencerminkan pengawasan pemerintah yang semakin ketat dan memasukkannya ke dalam kebijakan publik dan penetapan standar dari organisasi dan masyarakat di luar pemerintahan, hal itu sesuai dengan ketegangan yang ada antara pandangan pemerintahan yang berpusat pada negara dan masyarakat-sentris. Ini juga menghubungkan dengan

keprihatinan demokrasi monitori, deliberatif dan partisipatif (Gutmann dan Thompson 2004; dan Keane 2009).

Reformasi sektor publik yang sedang berjalan telah menandai sektor publik Australia selama lebih dari dua dekade dan menunjukkan sedikit tanda mereda (Johnson 2000). Wanna and Weller (2003, hal 77) telah menggambarkan tahap yang sekarang 'aktivisme pemerintah Australia' sebagai 'negara yang direstrukturisasi (1980an sampai 2000)' yang dimulai dengan usaha untuk 'menginternasionalkan ekonomi dengan mengambang dolar dan mengurangi tarif' dan kemudian upaya untuk 'membuat sektor publik lebih efisien dengan konsentrasi pada kinerja dan hasil' dan 'lebih responsif terhadap tuntutan politik'. Proses ini termasuk 'sarana alternatif untuk memberikan layanan', dengan 'pasar dan persaingan diperkenalkan sesuai dengan arena kebijakan dimana birokrasi sebelumnya telah didominasi' (Wanna & Weller 2003, hal 79).

Sifat proses reformasi telah diperumit oleh fakta bahwa Australia adalah negara federal, dengan tiga lapisan administrasi publik, mulai dari pemerintah Persemakmuran, sembilan pemerintahan negara bagian dan teritori, dan sekitar 600 Badan pemerintah daerah. Untuk memahami kompleksitas reformasi sektor publik yang komprehensif dalam sistem pemerintahan multi level ini, nampaknya berkhasiat untuk mengadopsi sistem taksonomi yang diacu oleh Davis dan Rhodes (2000) dalam analisis mereka terhadap reformasi sektor publik Australia: Tipologi ini terdiri dari enam dimensi utama: Marketisasi (yaitu, penyebaran mekanisme pasar untuk menghasilkan dan menyediakan layanan publik, seperti kontrak keluar, pasar kuasi dan voucher); Manajemen perusahaan atau mekanisme pencegahan nasional (misalnya, penggunaan teknik pengelolaan sektor swasta, seperti pengukuran kinerja dan penekanan pada hasil); Peraturan (yaitu, beralih dari kepemilikan ke penekanan pada keluaran dan jaminan kualitas); Kontrol politik (yaitu, meningkatnya kontrol politik terhadap prioritas kebijakan dan penunjukan manajemen senior); Privatisasi (yaitu, pengalihan aset dan aktivitas dari masyarakat ke Sektor swasta); Dan desentralisasi (yaitu, 'dekonsentrasi' tanggung jawab administratif dalam tingkat pemerintahan tertentu dan 'devolusi' wewenang antara berbagai tingkatan pemerintahan).

Pengaruh perkembangan teori ekonomi (Mueller 2002) juga memiliki dampak signifikan pada fungsi peraturan pemerintah Australia pada ketiga tingkatan di federasi. Fokus tradisional pada tindakan 'komando dan kontrol' langsung untuk

mengatur aktivitas kawasan ekonomi sektor swasta yang ditentukan memberi jalan kepada ketergantungan pada instrumen tidak langsung yang menggunakan insentif dan disinsentif, seperti pajak dan untuk memandu perilaku pasar. Peraturan baru-baru ini telah menjadi dasar Kebijakan Persaingan Nasional dan badan pengatur persemakmuran telah dipisahkan secara legislatif dari pelananaan publik Australia menjadi organisasi legislatif untuk memberikan pengawasan 'lengan-panjang' terhadap aktivitas ekonomi swasta dan publik.

Akhirnya, desentralisasi telah mengalami perubahan signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan Australia, terutama di pemerintahan Persemakmuran dan administrasi negara bagian dan teritori. Dua dimensi desentralisasi sangat penting. Pertama, dekonsentrasi telah menimbulkan perubahan substansial dalam tanggung jawab administratif antara lembaga pusat, terutama lembaga kontrol keuangan, dan agen lini. Kedua, devolusi telah mendistribusikan kembali wewenang administratif ke bawah untuk memberi masukan lebih lokal ke dalam pengambilan keputusan (Keating & Wanna 2000).

E. REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI SELANDIA BARU

Beberapa usaha reformasi Selandia Baru patut diperhatikan, yang dimulai pada pertengahan tahun 1980an di mana Partai Buruh berkuasa setelah sembilan tahun keluar dari jabatan itu. Pada masa itu, ekonomi Selandia Baru mengalami stagnasi dan negara itu menemukan kesulitan dalam menopang program-program yang dulunya cukup banyak dan bantuan ekonomi. "reformasi Selandia Baru dimulai dengan pendekatan *top-down* yang berusaha untuk memprivatisasi program-program guna menggantikan insentif pasar untuk birokrasi komando-dan-kontrol; dan memfokuskan pada output dan hasil tunggal bukan input" (Kettl 2000,8).

Prinsip utama yang mendasari model itu kelihatannya yakni pemerintah seharusnya hanya terlibat dalam aktivitas-aktivitas yang tidak dapat ditangani secara efisien dan efektif di tempat lain dan pemerintah seharusnya diorganisir sepanjang lini-lini usaha privat. Selain itu, terdapat dependensi yang kuat pada sistem-sistem insentif dan penggunaan kontrak eksplisit antara menteri dan manajer atau antara pembeli (agen-agen) dan provider (kontraktor) (Boston dan rekan-rekannya, 1996, 4-6). Dalam terma sistem manajemen, Selandia Baru pada dasarnya tidak banyak terlibat dalam sistem layanan sipilnya, dengan mengizinkan para manajernya untuk menegosiasikan kontraknya sendiri dengan para pegawai dan mengenalkan sistem anggaran secara lebih terfokus pada kinerja dan hasil. Hasilnya adalah transformasi

masif manajemen publik di Selandia Baru. Pengalaman Selandia Baru dalam reformasi administrasi publik:

i. Isyu atau masalah Utama (The Key Issues)

Upaya pembenahan SDM aparat di Selandia Baru diawali pada tahun 1984 yang dipicu oleh krisis finansial serta tuntutan yang luas untuk segera melakukan perombakan dan restrukturisasi. Sektor publik dilihat sebagai kontributor utama terhadap berbagai persoalan publik seperti iklim yang sangat birokratis, kondisi kerja yang tidak mendukung, kurang terdayagunakannya SDM aparat (Scott, 2000; New Zealand, 1998). Pekerjaan sektor publik juga dijadikan karir yang proses promosinya didasarkan terutama pada aspek senioritas. Rekrutmen tenaga dari luar sangat terbatas dengan sistem yang sangat kompleks dan rumit. Secara umum publik Selandia Baru melihat sektor publik sebagai sektor yang tidak efisien (Pollitt & Bouckaert, 2000). Karenanya, selain restrukturisasi, aspek-aspek lain yang mendapat perhatian adalah pengurangan kontrol, delegasi otoritas, dan devolusi sistem manajemen ke masing-masing unit kerja.

j. Strategi (Strategies)

Untuk menghadapi berbagai persoalan di atas, pemerintah Selandia Baru telah menempuh beberapa langkah strategis yang umumnya merupakan tindakan legislatif. Di antaranya adalah State Sector Act 1988 yang berusaha merombak total rezim manajemen SDM aparat. Arahnya adalah mengadopsi mekanisme kerja sektor swasta. Argumennya adalah bahwa efisiensi dan efektivitas sektor publik hanya bisa dicapai jika para manajer memiliki otoritas untuk mengelola departemennya dan menegakkan akuntabilitas untuk memproduksi output yang berkualitas. Sistem rekrutmen yang tertutup harus dibuka secara transparan. Penyelenggaraan pelayanan publik harus diberi energi tambahan dengan menyuntikkan kreativitas kepada para manajer publik. Selain beberapa langkah tersebut, pemerintah Selandia Baru juga menetapkan beberapa prinsip utama dalam reformasi kinerja pelayanan publik, yaitu: a) Pemerintah yang akuntabel, transparan, dan beretika dan b) Pelayanan publik yang efisien dan responsi. Investasi yang memadai untuk pengembangan organisasi yang efisien dan pelayan publik yang mampu. Perwujudan E-Government dalam kerangka transparansi dan akuntabilitas juga menjadi strategi lain yang sedang ditempuh. Hal itu diyakini bisa mempermudah akses publik terhadap informasi pemerintah, memperbaiki

kualitas pelayanan itu sendiri, dan membuka peluang bagi keterlibatan publik dalam proses kebijakan.

k. Implementasi (Implementation)

Berdasarkan State Sector Act 1988, tanggung jawab untuk pembenahan SDM aparat didelegasikan kepada setiap departemen. State Services Commission (SSC) memiliki dan menjalankan tanggung jawab dalam hal: a) Mengimplementasikan kebijakan SDM berdasarkan prinsip Good Employer termasuk dengan menerapkan sistem penempatan berbasis kemampuan serta pemberian kesempatan yang sama dan b) Menegakkan standar integritas, perilaku dan perhatian pada kepentingan publik. Dokumen tersebut di atas juga menjamin keterlibatan kelompok-kelompok yang kurang terwakili dalam pemerintahan seperti kaum minoritas atau wanita dan mereka yang cacat. Untuk menjamin kinerja optimal juga sudah coba diterapkan sistem kontrak untuk jangka waktu tertentu (awalnya adalah 5 tahun). Setiap manajer harus memiliki kesepakatan tentang kinerja yang harus dicapai dengan atasannya (menteri) di samping usulan pembiayaan yang harus disediakan oleh departemen.

l. Aktor/Pelaku Utama Reformasi SDM (The Main Actors)

Hampir semua tanggung jawab pembenahan kinerja SDM aparat pemerintah di Selandia Baru diserahkan ke masing-masing departemen atau unit kerja. Di tingkat pusat hanya ada Department of the Prime Minister and Cabinet, the Treasury, dan SSC yang bertugas memberikan arahan kepemimpinan, melakukan koordinasi, serta memberikan nasihat untuk manajemen sektor publik termasuk SDM-nya. SSC dipimpin oleh seorang komisioner yang bertanggungjawab kepada Minister of State Services.

m. Hasil Yang Dicapai (Key Results)

Hasil langsung yang dicapai dari langkah-langkah terobosan ini adalah terjadinya pengurangan jumlah pegawai dan perampingan struktur. Proses tersebut dijalankan selama evolutif yang direncanakan secara hati-hati dan dikelola secara sensitif. Pemerintah Selandia Baru juga telah secara khusus mengeluarkan Public Service Code of Conduct pada tahun 1990 yang memberikan perhatian khusus pada 3 prinsip: a) Pegawai harus memenuhi kewajibannya terhadap negara dengan prinsip profesionalisme dan integritas; b) Pegawai harus menjalankan tugasnya secara jujur dan efisien dan menghormati hak warga dan rekan kerjanya; c) Pegawai harus menghargai atasannya dalam menjalankan aktivitasnya.

Beberapa terobosan lain nampaknya mengalami kesulitan. Hal itu dikarenakan kurangnya aparat yang benar-benar berkualitas dalam menjalankan peran sebagai manajer yang dibebani tanggung jawab untuk mengadopsi mekanisme kerja pasar. Hal itu mengharuskan adanya sistem gaji yang kompetitif seperti layaknya sektor swasta. Dalam hal ini, pemerintah masih mengalami kesulitan untuk mendapatkan aparat yang benar-benar mampu karena sistem gajinya yang belum sebaik sistem gaji sektor swasta. Hampir semua negara OECD memiliki peraturan yang memberikan status pegawai negeri sipil untuk beberapa karyawan pemerintah. Baru-baru ini Selandia Baru membuat beberapa pengecualian. awalnya pengangkatan pegawai negeri ditentukan oleh hukum karir peradilan, tetapi sekarang digantikan oleh peraturan perburuhan. Perubahan ini tidak biasa karena negara dalam OECD kebanyakan menganut hukum karir peradilan yang menentukan dari tingkat terbawah sampai tingkat tertinggi. Hal ini berarti jumlah pegawai negeri di Selandia Baru berkurang karena system outsourcing diberlakukan.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi reformasi administrasi di Selandia Baru, yaitu:

1. Dilihat dari faktor sejarah

Selandia Baru adalah negara demokrasi parlementer dan sebuah wilayah Persemakmuran Britania (Commonwealth Realm). Selandia Baru dibagi ke dalam 11 dewan regional dan 67 otoritas teritorial untuk tujuan pemerintahan daerah; sistem ini memiliki kadar otonomi yang lebih rendah daripada sistem provinsi yang sudah tidak digunakan lagi. Secara nasional, kekuasaan politik eksekutif dijalankan oleh kabinet, yang dikepalai oleh perdana menteri. Ratu Elizabeth II adalah kepala negara dan karena ketidakhadirannya sang ratu diwakili oleh gubernur jenderal. Faktor-faktor yang berpengaruh dalam mendukung reformasi yang dijalankan di Selandia Baru antara lain:

a) *Key People*

adalah orang-orang yang berperan penting dalam proses reformasi keuangan yang dilakukan. Orang-orang tersebut terdiri dari politisi di dewan, bendahara negara di kementerian (treasury), dan pejabat penyusun laporan keuangan (financial management support service).

b) *Axial principles*

mencakup pemikiran konseptual dan penerapan ide-ide dan pengetahuan teoritis kedalam prinsip yang disepakati dan digunakan dalam praktik. Komitmen dalam menjalankan panduanyang telah disepakati membuat proses yang dijalankan menjadi lebih komprehensif

dibandingkan dinegara-negara lainnya. Komitmen tersebut berupa peniadaan intervensi politis selama adopsi sistem akuntansi akrual dilakukan serta pemberian insentif yang tepat dan sesuai bagi pelaksana keuangan negara untuk memacu kinerja dan tercapainya efektifitas di sektor publik.

c) *Communicating ideas*

merupakan penggunaan beragam sarana dalam penyampaian ide, informasi, dan rencana agar memperoleh timbal balik yang positif dari semua pelaksana keuangan negara selama proses reformasi keuangan dilakukan. Interaksi yang terjadi selama prosesnya juga semakin meluas tidak hanya melibatkan orang-orang dalam suatu atau antar organisasi pemerintah, tetapi juga telah melibatkan orang-orang di tataran international level (seperti OECD, IMF, dan Bank Dunia), national level (seperti antar kementerian dan antar partai di parlemen), community level (seperti organisasi formal dan informal di masyarakat), organizational/institutional level (seperti lembaga pengawas keuangan negara dan organisasi akuntan), dan sub-organizational/sub-institutional level (seperti antar unit-unit kerja di berbagai lembaga negara).

d) *Contextual determinants*

adalah kondisi atau peristiwa yang relevan dan berpengaruh dalam proses reformasi yang dilakukan di Selandia Baru. Peristiwa-peristiwa tersebut antara lain:

- i) Krisis ekonomi di periode 1970an.
- ii) Pemilihan umum 1984 yang mengangkat David Lange sebagai Perdana Menteri dengan membawa gagasan ekonomi baru di tengah krisis keuangan yang menerpa Selandia Baru

e) *Political will*

para politisi yang mendukung reformasi yang dilakukan Sistem politik di Selandia Baru yang dijalankan dengan sistem satu kamar (*one legislative chamber*) sehingga segala rencana yang disusun pemerintah dan dimasukkan ke dewan untuk disetujui tidak memerlukan waktu yang relatif lama, sehingga sering diartikan bahwa proses yang dijalankan antara legislatif dan pemerintah *essentially non-negotiable*.

f) *Ethos*

merepresentasikan ide dimana orang-orang dari organisasi-organisasi yang berbeda saling bekerja sama dengan sikap terbuka untuk melakukan reformasi dalam pemerintahan. Hubungan kerjasama yang

terjadi seperti antara perdana menteri David Lange dan para bendahara negara dikementerian dan lembaga negara lainnya. Hubungan tersebut menimbulkan simpati dari para pegawai pemerintah dimana mereka merasa dilibatkan dan memiliki peran dalam reformasi yang sedang dijalankan. Hal ini berbanding terbalik dengan yang terjadi di periode-periode sebelumnya sehingga disebut sebagai *bureaucratic revolution*.

g) *knowledge*

Mencakup *theoretical knowledge*, *experiential knowledge*, dan *precedents*. *Theoretical knowledge*, merupakan filosofi managerial dan pemahaman ekonomi yang diperoleh dari beragam literatur. Sebagai contoh, pemerintah membuat keseimbangan antarakebijakan ekonomi makro dan mikro yang berasal dari beragam literatur sebagai asal muasal reformasi sistem dan manajemen yang dilakukan.

Kondisi sistem manajemen di Selandia Baru pada awal tahun 1980an didominasi oleh kontrol input yang tersentralisasi yaitu ditetapkannya instruksi – instruksi menyangkut masalah perbendaharaan dan manual pelayanan publik. Seluruh uang negara dikelola oleh Departemen / kantor Perbendaharaan (Treasury) didalam rekening bank konsolidasian. Departemen mengajukan voucher pembayaran (semacam surat perintah membayar) kepada kantor perbendaharaan yang mengorganisasikan pembayaran dan melaporkan transaksi dalam laporan pemerintah. Pengelolaan anggaran lebih ditekankan pada pembatasan alokasi anggaran (apropriasi) belanja untuk tujuan program yang kurang tegas. Apropiasi menginformasikan tentang penerima anggaran, aktivitas pemerintah, atau jenis pengeluaran . hal ini menimbulkan lingkungan kerja yang kurang menyenangkan bahkan keputusaan bagi para peawai, pejabat dan menteri.

Pemerintah Selandia Baru melakukan reformasi besar pada akhir tahun 1980 dan awal tahun 1990an. Beberapa implementasi perubahan membawa resiko signifikan seperti kontrol input yang tersentralisasi akan dipertahankan sebelum suatu departemen berpindah pada rezim baru, elemen lain meliputi strategi komunikasi yang intensif melalui sosialisasi/diklat, seminar, majalah, jurnal artikel dan koran; dibentuk fungsi Financial Management Assurance didalam treasury untuk menjalankan peran audit internal strategik dan pelayanan konsultasi kepada departemen selama proses reformasi serta desain peraturan yang mengatur proses administrasi secara detil, ditetapkan State Sector Act 1988 dan Public Finance Act 1989 yang memberikan sinyal yang powerful akan keseriusan niat pemerintah ntuk melakukan reformasi secara permanen.

Dukungan dari para pemimpin di sektor publik, baik politis maupun birokrasi merupakan faktor kunci di dalam keberhasilan implementasi rezim manajemen keuangan baru. Di awal proses, birokrat sudah menerima output atau anggaran tanpa harus mengacu pada persyaratan prosedur detil yang ekstensif sebagaimana diatur dalam aturan – aturan perbendaharaan (treasury) dan pedoman pelayanan publik.

F. Penutup

Reformasi secara etimologis berasal dari kata *“reformation”* dengan akar kata *“reform”* yang secara semantik bermakna *“make or become better by removing or putting right what is bad or wrong”*. Reformasi merupakan bagian dari dinamika masyarakat, dalam arti bahwa perkembangan akan menyebabkan tuntutan terhadap pembaharuan dan perubahan untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan perkembangan tersebut. Reformasi juga bermakna sebagai suatu perubahan tanpa merusak (to change without destroying) atau perubahan dengan memelihara (to change while preserving). Dalam hal ini, proses reformasi bukanlah proses perubahan yang radikal dan berlangsung dalam jangka waktu singkat, tetapi merupakan proses perubahan yang terencana dan bertahap.

Makna reformasi dewasa ini banyak disalah artikan sehingga gerakan masyarakat yang melakukan perubahan yang mengatasnamakan gerakan reformasi juga tidak sesuai dengan gerakan reformasi itu sendiri. Hal ini terbukti dengan maraknya gerakan masyarakat dengan mengatasnamakan gerakan reformasi, melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan makna reformasi itu sendiri.

Secara harfiah reformasi memiliki makna suatu gerakan untuk memformat ulang, menata ulang atau menata kembali hal-hal yang menyimpang untuk dikembalikan pada format atau bentuk semula sesuai dengan nilai-nilai ideal yang dicita-citakan rakyat. Sedangkan, tujuan reformasi dapat disebutkan sebagai berikut: 1. Melakukan perubahan secara serius dan bertahap untuk menemukan nilai-nilai baru dalam kehidupan berbangsaan bernegara. 2. Menata kembali seluruh struktur kenegaraan, termasuk perundangan dan konstitusi yang menyimpang dari arah perjuangan dan cita-cita seluruh masyarakat bangsa 3. Melakukan perbaikan di segenap bidang kehidupan baik politik, ekonomim sosial budaya, maupun pertahanan keamanan. 4. Mengapus dan menghilangkan cara-cara hidup dan kebiasaan dalam masyarakat bangsa yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi, seperti KKN, kekuasaan sewenang-wenang/otoriter, penyimpangan dan penyelewengan yang lain dan sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, R, 2001, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Dimock & Dimock, 1978. *Administrasi Negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- Herbert Simon, cs. 1959. *Public Administration*. New York: Alfred Knopf.
- Hoadley C, Mason. 2006. *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia Antara Kultur Lokal dan Stuktur Barat*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Leonard White. 1955. *Introduction to The Study of Public Administration*. New York: The Mac Millan Company
- Mahmudi. 2015. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Edisi Tiga. Yogyakarta : Unit Penerbit dan Percetakan.
- Santosa, Pandji.2008. *Teori dan Aplikasi Good Governance*,refika aditama, Bandung
- Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Public, Reformasi Birokrasi, Dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima Dan Kepemerintahan Yang Baik)*. Bandung : PT Refika Aditama
- Suhady, Idup., dan Sugiyanto. 2005. *Reformasi Birokrasi di Indonesia : Harapan Yang Tak Kunjung Bergulir*. Jakarta: Lembaga Adminitrasi Negara
- Sumarto,Hetifa.2003,*Inovasi,Partisipasi dan Good Governance*,Yayasan Obor Indonesia,Bandung
- Syafiie, Inu Kencana.2010. *Ilmu Administrasi Publik (Edisi Revisi)*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Syafri, Wirman. 2012. *tudi Tentang Administrasi Publik*. Jakarta : PT Gelora Aksara Pratama.
- Thoha, Miftah, 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Penerbit; Kencana Prenada Media Group Jakarta

Tresiana, Novita & Duadji, Noverman. 2015. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara*. Bandar Lampung : Program S1 Ilmu Administrasi Negara.

Zauhar, Soesilo. 1994. *Reformasi Administrasi (Konsep, Dimensi, dan Strategis)*.

Jakarta: PT Bumi Aksara

Teguh Kurniawan. *Pergeseran Paradigma Administrasi Publik Dari Klasik Ke NPM*.

Jurnal 2011.

Online:

<http://agen-unitri.blogspot.co.id/2014/10/ruang-lingkup-administrasi-negara.html>

<https://jurnalilmuadministrasinegara.wordpress.com/author/jurnalilmuadministrasinegara/>

<http://liyanaputriaififah.blogspot.co.id/2014/09/administrasi-dan-ruang-lingkupnya.html>

<http://www.ahliartikel.com/2015/09/administrasi-publik-dan-batasannya.html>

<http://snowwhite-myadventure.blogspot.co.id/2011/10/batasan-administrasi-publik.html>

www.undp.org/content/dam/undp/.../PS-Reform_Paper.pdf

<http://staffnew.uny.ac.id/upload/132297172/pendidikan/Reformasi+Administrasi+Publik.pdf>

<http://www.stiami.ac.id/jurnal/download/26/pergulatan-wacana-administrasi-negara>.

www.related:sriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id/wp-content/uploads/sites/10/2011/08/NPS.pdf

<http://www.slideshare.net/mobile/rhivanaxabams/sejarah-new-public-service/>

<http://renimutiaablog.blogspot.co.id/2016/09/the-new-public-service.html>

http://digilib.unila.ac.id/445/4/Yus%20Anen_Bab%20I-V.pdf

<http://raijulia14.blogspot.co.id/2015/02/good-governance.html>

<http://mayurikooliviapertiwi.blogspot.co.id/2016/05/makalah-good-governance.html>

<https://yanwariyanidwi.wordpress.com/2015/12/15/pengertian-prinsip-dan-penerapan-good-governance-di-indonesia/>

<http://www.banyumaskab.go.id/read/15538/pelaksanaan-good-governance-di-indonesia>

