
**GAYA MANAJEMEN BISNIS
VS
PERAN NEGARA KUAT
Dalam Mengurus Negara**

Konsep dan Teori Administrasi Publik

DR. Bambang Istianto HP. M.Si

**GAYA MANAJEMEN BISNIS VS PERAN NEGARA KUAT
DALAM MENGURUS NEGARA
Konsep dan Teori Administrasi Publik**

DR. Bambang Istianto HP. M.Si



Edisi Asli

Hak Cipta © 2015, Penerbit Mitra Wacana Media

Telp. : (021) 824-31931

Faks. : (021) 824-31931

Website : <http://www.mitrawacanamedia.com>

E-mail : mitrawacanamedia@gmail.com

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Undang-Undang Nomor 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA
1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan 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 barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada 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).

Istianto, Bambang

Gaya Manajemen Bisnis vs Peran Negara Kuat Dalam Mengurus Negara/

Bambang Istianto

—Jakarta: Mitra Wacana Media, 2015

1 jil., 17 x 24 cm, 208 hal.

ISBN: 978-602-318-021-9

1. Manajemen

2. Gaya Manajemen Bisnis vs Peran Negara Kuat

Dalam Mengurus Negara

I. Judul

II. DR. Bambang Istianto HP. M.Si



KATA PENGANTAR

Seandainya kita panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, karena atas berkat rahmat, taufik dan hidayahnya maka kita masih diberikan kesehatan dan kemampuan untuk berpikir dan mengembangkan kemampuan dalam mendharmabaktikan kepada agama, keluarga, bangsa dan negara. Terutama kebahagiaan yang saya rasakan adalah dengan dapat diselesaikannya buku ini, merupakan karunia Allah SWT yang tak terhingga. Buku ini berjudul *Gaya Manajemen Bisnis Versus Peran Negara Kuat Dalam Mengurus Negara*. Penyusunan buku ini dengan judul yang cukup panjang dimaksudkan dalam rangka ikut menyumbang pemikiran mengenai kajian konsep dan teori administrasi publik lanjutan. Kedua pemikiran antara paradigma manajemen bisnis dan peran negara kuat dalam mengurus negara dalam praktik administrasi negara masih saling tarik-menarik. Di Indonesia dalam formulasi kebijakan terutama yang terkait dengan urusan sektor publik seperti bidang “kelistrikan, sumber daya mineral, transportasi, bahan pokok pangan, mekanisme penyediaan dan distribusi sudah diserahkan melalui “mekanisme pasar”. Dalam kajian kebijakan publik pada umumnya masih saling tarik-menarik di tengah berbagai kepentingan yang bersifat ideologis. Meskipun masyarakat dan bangsa Indonesia telah memiliki dan menetapkan “Pancasila” sebagai ideologi negara akan tetapi dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan tarikan bandul liberal kapitalisme lebih kuat dibandingkan dengan Pancasila atau sosialisme komunisme. Walaupun banyak kalangan yang mengatakan bahwa dalam kehidupan dewasa ini kecenderungan pengaruh ideologi pragmatisme lebih kuat. Akan tetapi pertarungan perbedaan ideologi antara Liberal Kapitalisme

atau Sosialisme-komunisme atau Pancasila, masih bisa dirasakan terutama dalam pembuatan kebijakan negara. Pertarungan yang bersifat ideologis tersebut sudah dipastikan mempengaruhi terhadap pilihan paradigma dalam administrasi publik dengan konsekuensi adanya perbedaan karakter, landasan filsosofi, nilai, etika, moral dan perilakunya. Ketika era orde baru dan era reformasi saat ini berbagai kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah memiliki karakter ideologi liberal kapitalisme. Salah satu ciri kecenderungan ideologi tersebut yaitu dalam sistem ekonomi yang dianut yaitu pasar bebas maka konsekuensi logisnya adalah sistem administrasi negara mengikuti mazhab liberalism kapitalisme. Oleh sebab itu, praktik administrasi negara ditandai oleh peran negara yang hanya sebagai *watch dog*. Artinya peran negara merupakan residu dari berbagai peran yang dilakukan masyarakatnya melalui lembaga nonpemerintahan sebagai penyedia dan penyelenggara pelayanan sektor publik. Dalam “manajemen pemerintahan prinsip tersebut populer dengan adigium *“the best government is the least government”* (David Boaz, dalam Nugraha, 2006). Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang sedikit memerintah. Dalam prinsip ini fungsi pemerintah hanya sebagai “regulator, fasilitator dan pengendali.” Meskipun di Indonesia penyediaan dan penyelenggaraan urusan sektor publik sebagian besar sudah didelegasikan kewenangannya kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tetapi secara empiristik peran BUMN tidak lebih sama seperti bisnis swasta yang berorientasi profit yang dikendalikan oleh pasar dan pelanggan. Bahkan ketika barang publik tersebut sebagai kebutuhan pokok masyarakat harganya terus naik dan terjadi kegagalan pasar maka peran BUMN gagal sebagai fondasi ketahanan ekonomi nasional. Pilihan paradigma yang dianut para penyelenggara negara dalam kajian teori administrasi publik tersebut lebih banyak dipengaruhi oleh para pakar yang berkiblat pada paradigma *“New Public Management”* (NPM). Pemikiran yang mendasar dalam penyelenggaraan negara pada umumnya lebih cenderung berpikir “ekonomi” yaitu efisiensi. Pembiayaan belanja negara untuk urusan sektor publik pada umumnya melalui pendekatan pasar dan pelanggan. Secara empiristik paradigma NPM penerapan di negara berkembang seperti di Indonesia justru kurang berhasil. Artinya penyelenggaraan dan penyediaan urusan sektor publik yang menjadi kewajiban pemerintah seperti; listrik, air bersih, transportasi, BBM, LPG, beras, gula, daging, rakyat semakin sulit mengonsumsi barang tersebut karena daya belinya rendah. Contoh “Kereta api” yang dikelola dengan pendekatan pasar dan pelanggan, saat ini kelas ekonomi tarifnya sudah di atas seratus ribu dan bahkan mencapai di atas dua ratus ribu karena termasuk kereta api nonsubsidi. Terkait dengan transportasi umum, penulis diingatkan oleh seorang manajer aset senior Railinfra, Ltd Amsterdam (*Dienst Metro Gemeente Amsterdam*) Erick Bjment, ketika beraudiensi pada tahun 2013 mengatakan bahwa mengurus “*public transport*” jika berorientasi profit adalah suatu hal yang “Ilusi”. Pada umumnya di negara maju pun apalagi di negara berkembang transportasi merupakan barang publik dan domain

publik servis lebih tinggi. Oleh sebab itu, kehadiran pemerintah tidak hanya sekedar sebagai regulator dan fasilitator saja akan tetapi juga pengendali yang efektif jika terjadi kegagalan pasar. Contoh yang sejenis ketika PT. Pertamina pada awal tahun 2014 menaikkan harga LPG mencapai 68% mendapat reaksi yang sangat keras dari masyarakat, sehingga Presiden SBY memerintahkan kepada Pertamina dalam waktu 24 jam harus dihitung kembali kenaikan LPG yang sesuai dengan daya beli masyarakat. Fenomena ini paradoksial dengan ideologi yang dianut presiden Joko Widodo yang populer dengan kepemimpinan populis dan dekat dengan *wong cilik*.

Dalam perkembangannya paradigma NPM mendapat kritik dari para pakar yang beraliran paradigma “*New Public Services*” (NPS). Pemikiran ini lebih berorientasi pada “pelayanan publik” bagi setiap warga negara diprioritaskan. Artinya bahwa setiap warga negara berhak mendapat perlakuan yang adil terhadap semua kebutuhan hidup yang menjadi hak setiap warga negara yaitu mendapatkan barang barang publik (*public good*) untuk sekedar cukup agar dapat bertahan hidup. Prinsip yang populer dari paradigma NPS yaitu antara lain “*services citizen not costumor*” dan “*value people just not productivity*”. Kedua paradigma dalam tataran akedemik menjadi perdebatan yang menarik dan masing-masing memiliki penganutnya. Di Indonesia kedua paradigma tersebut mencoba menerapkan secara bersama sama. Salah satu perhatian pemerintah terhadap paradigma NPS yaitu telah menetapkan kebijakan yang sudah dalam bentuk peraturan perundangan di bidang “pelayanan publik dan keterbukaan informasi publik”. Pelaksanaan campuran kedua paradigma yang mulai berjalan pada era reformasi, menunjukkan kecenderungan yang positif dari pemerintah namun terkendala belum efektifnya kinerja aparatur birokrasi. Walaupun “reformasi birokrasi” sudah berjalan sepuluh tahun akan tetapi masih jalan ditempat dan disibukan oleh rutinitas administratif. Kedua aliran paradigma NPM dan NPS seluruhnya berasal dari manzab barat. Namun suatu konsep dan teori pada hakikatnya bersifat netral, tergantung dari para pelaksananya sebagaimana prinsip manajemen “*the man behind the gun*”. kedua pemikiran tersebut secara akomodatif dijembatani oleh sikap dan tindakan pemerintah yang secara normatif dan yuridis formal tetap berada pada landasan ideologi negara dan bangsa yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Karena sesungguhnya fokus perhatian administrasi publik yaitu bagaimana mengelola berbagai tindakan atau kebijakan pemerintah dengan menggunakan berbagai macam konsep dan teori administrasi publik tetap konsisten dan komitmen mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan khususnya dalam memberikan pelayanan publik (*Public Sevices*) yang terbaik bagi warga negaranya secara adil dan merata. Oleh sebab itu, diharapkan penerapan administrasi publik dari kedua paradigma di atas mampu memberikan pelayanan prima. Pada gilirannya akan mengantarkan bangsa Indonesia keluar dari krisis multidimensi yang menerpa bangsa ini menuju Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur serta berkeadilan sosial. Oleh sebab itu, menjadi tanggung

jawab para pemimpin pemerintahan agar arif dan cerdas melakukan terobosan dalam menyikapi dan mengambil tindakan yang cepat untuk merubah haluan melalui pilihan paradigma administrasi negara yang tepat.

Pada kesempatan ini saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sangat membantu atas selesainya buku ini pertama; pada saat dilakukan diskusi dan pembahasan dengan teman-teman dosen STIAMI Jakarta yaitu; Dr. H. Yulianto, S.E., M.M., Dr. Hartono, S.E., M.M., Dr.Ir. Rahadian, sehingga buku ini dapat diselesaikan dengan koreksi dan perbaikan yang cukup banyak. Kedua; kepada teman-teman yang membantu melakukan editing secara teknis pengetikan yaitu; Patrick Moronney, Wardoyo, dan Fauzi. Ketiga; pada kesempatan ini saya menghaturkan terimakasih yang setulusnya kepada kedua orang tua: RM. Bambang Oetomo (almarhum), Ibunda tercinta Hj, Rr. Hadiwati dan bapak dan Ibu mertua Prof. HM. Effendi (almarhum) dan Ibu HJ. Fatmah serta kakak tercinta Yetty Ismiati dan Bambang Ismoyo, SE (almarhum) dan adik Is Heru Permana, SH, MH dan Drs. Ismanto Priyo Tamtomo. Keempat; kepada istri tercinta Fitri Herlinawati, SH dan anak-anak tersayang Arsyad Hendrawan ST, Rommy dan Herdi yang dengan sabar dan tabah menemani dan terkadang sering terabaikan selama kesibukan menyelesaikan penulisan buku ini.

Mengingat ilmu pengetahuan selalu berkembang dengan pesat mengikuti perubahan lingkungan sekitar, maka penulisan buku ini sudah barang tentu masih banyak kekurangan dan kelemahannya. Untuk itu kepada para pembaca, penulis berharap kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan dan kesempurnaan buku ini. Perlu diketahui bahwa isi buku ini sebagian berasal dari makalah seminar, jurnal, dan artikel yang diterbitkan media massa namun telah dikembangkan dan disempurnakan sesuai tuntutan judul buku ini. Di samping itu, penulis minta maaf sebelumnya jika dikemudian hari terdapat salah ketik dan juga salah kutip serta terdapat beberapa catatan yang terlupakan mencatumkan sumbernya, dalam daftar pustaka. Hal tersebut menjadi tanggung jawab penulis dan pada kesempatan lain akan dilakukan perbaikan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 8 Januari 2015

Penulis

DR. Bambang Istianto HP, MSi



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pendekatan Konsep dan Teori Administrasi Publik.....	6
1.3. Ruang Lingkup Administrasi Negara/Publik	12
1.3.1. Tata Nilai	12
1.3.2. Organisasi dan Manajemen Pemerintahan Negara.....	13
1.3.3. Sistem Penyelenggaraan Kebijakan Negara	14
1.3.4. Sumber Daya Aparatur Negara	14
1.3.5. Lingkungan administrasi negara.....	15
1.3.6. Posisi dan Peran Warga Negara.....	15
1.3.7. Dimensi Hukum.....	16
1.4. Administrasi Bisnis/Niaga.....	16
BAB II PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA/PUBLIK.....	21
2.1 Paradigma Dikotomi Politik Administrasi (1900 – 1926)	24
2.2 Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi (1927 – 1937)	24
2.3 Paradigma Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik	25
2.4 Paradigma Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi.....	26

2.5	Paradigma Administrasi Negara Sebagai Administrasi Negara.	27
2.6.	Paradigma Old Public Administration (OPA)	28
2.7.	Paradigma New Public Management (NPM)	33
2.7.1.	Pemerintahan Serba Negara Berorientasi Ke Pasar (<i>Market Oriented Goverment</i>)	43
2.7.2.	Pemerintahan Sentralistik ke Desentralisasi	47
2.7.3.	Pemerintahan Otoriter ke Pemerintahan Demokrasi	51
2.8.	Paradigma New Public Services (NPS)	54
BAB III	PEMDEKATAN DALAM MEMPELAJARI ADMINISTRASI PUBLIK .	61
3.1.	Melakukan Perubahan Cara Pandang (Shift Paradigma)	61
3.2.	Melakukan Studi Perbandingan	62
3.3.	Pendekatan Sejarah	64
BAB IV	PERKEMBANGAN ADMINISTRASI NEGARA DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF SEJARAH	67
4.1.	Administrasi di Zaman Kerajaan Berdaulat	68
4.2.	Administrasi Negara Zaman Imperialisme	71
4.3.	Administrasi Negara Republik Indonesia	73
4.4.	Administrasi Negara Indonesia di Tengah Tantangan	75
4.5.	Wajah Masa Depan Administrasi Negara	79
BAB V	MENGUKUR KINERJA ADMINISTRASI	83
5.1.	Faktor Lingkungan Umum (<i>General Environment</i>).....	84
5.2.	Faktor Lingkungan Khusus (<i>Specific atau Immediate Environment</i>)	86
5.3.	Struktur dan Kultur Birokrasi (<i>Masih Bersifat Sentralistik</i>).....	87
5.4.	Figur Sebagai Role Model (Ketiaadaan Figur Yang Dapat Dijadikan Role Model)	89
5.5.	Proses-Proses Manajemen	91
BAB VI	DIMENSI SPIRITUALISTAS MANUSIA DALAM PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI NEGARA	97
6.1.	Latar Belakang	97
6.2.	Dimensi Spiritualistik Manusia	100
6.3.	Hubungan Administrasi Sebagai Sistem Dengan Dimensi Spiritualistik Manusia	103
6.4.	Dimensi Spiritualistik Manusia Dalam Perspektif Kebijakan Negara.....	105

BAB VII PERBANDINGAN NEW PUBLIK MANAGEMENT (NPM) DENGAN ADMINISTRASI TRADISONAL	109
7.1. Perbandingan Sentralisasi Dengan Desentralisasi.....	113
7.2. Perbandingan Orientasi Input dengan Orientasi Input, Output dan Hasil	117
7.3. Perencanaan Jangka Panjang Dengan Yang Tidak Berjangka Panjang.....	119
7.4. Perbandingan Antara Berlandaskan Kinerja Yang Saling Melengkapi dengan Berlandaskan Tujuan dan Target Kerja	121
7.5. Perbandingan Pembagian Depertemen Yang Kaku dengan Lintas Sektoral.....	124
7.6. Perbandingan Antara Gross Budget Dengan Balanced Budget	125
7.7. Perbandingan Anggaran Tahunan Dengan Anggaran Sistem Bottom Up	127
 BAB VIII GAYA MANAJEMEN BISNIS VERSUS PERAN NEGARA KUAT DALAM MENGURUS NEGARA.....	131
8.1. Paradigma Manajemen Publik	135
8.2. Gaya Manajemen Bisnis Dalam MengurusNegara	138
8.2.1. Pemerintahan Yang Berbisnis.....	139
8.2.2. Peran Tiga Stakeholder Dalam Urusan Sektor Publik	150
8.3. Peran Negara Kuat Dalam Urusan Sektor PubliK	162
8.3.1. Melayani Warga Negara, Bukan Sebagai Pelanggan (<i>Service Citizen, Not Customer</i>);	163
8.3.2. Mengutamakan Keinginan Publik Yang Tepat Sasaran (<i>Seek The Public Interest</i>);	165
8.3.3. Lebih Menghargai Nilai Kewarganegaraan di Atas Nilai Kewirausahaan (<i>Value Citizenship Over Entrepreneurship</i>). ..	167
8.3.4. Pemikiran Yang Strategis dan Tindakan Demokratis (<i>Think Strategically, Act Democratically</i>)	167
8.3.5. Menyadari Akuntabilitas Itu Bukan Sesuatu Yang Sederhana Atau Mudah (<i>Recognize That Accoutability Is Not Simple</i>)..	170
8.3.6. Melayani Lebih Baik Daripada Mengarahkan (<i>Serve Rather Than Steer</i>);	170
8.3.7. Nilai Masyarakat Lebih Utama Daripada Sekedar Produktivitas (<i>Value People, Not Just Productivity</i>);.....	171

BAB IX	PERGESERAN PERAN NEGARA DALAM URUSAN SEKTOR	
	PUBLIK DI INDONESIA	173
9.1.	Latar Belakang	173
9.2.	Landasan Konsep dan Teori.....	176
9.3.	Kebenaran Otoritas Negara Beralih Kepada Kebenaran Atas Nama Pasar	182
9.4.	Implikasi Pergeseran Peran Negera Dalam Urusan Sektor Publik Terhadap Pelayanan Publik	183
9.5.	Penataan Kembali Urusan Sektor Publik Menuju Pelayanan Publik yang Luas dan Merata.....	185
9.6.	Kesimpulan.....	187
BAB X	PENUTUP	189
	DAFTAR PUSTAKA	195

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perkembangan ilmu administrasi dewasa ini semakin menjadi perhatian banyak kalangan tidak hanya para pakar di bidang administrasi, namun para sarjana ilmu sosial lain dan bahkan sarjana teknik mulai banyak yang tertarik mendalami ilmu administrasi. Mereka mulai menyadari bahwa perlunya mempelajari ilmu administrasi ketika perkembangan masyarakat yang semakin modern justru ditandai dengan perhatiannya terhadap pentingnya membangun jaringan manusia (*human net working*) dalam rangka saling bekerja sama di segala bidang untuk mencapai tujuan, pada hakikatnya memerlukan bantuan ilmu administrasi. Misalnya para sarjana teknik atau ekonomi dan ilmu sosial lainnya tertarik mempelajari ilmu “manajemen”, karena ilmu tersebut memberikan pemikiran dan tuntunan (*guide*) bagaimana suatu aktivitas manusia bisa “bekerja sama”, dilakukan dengan cara yang efisien dan efektif serta rasional dalam mencapai tujuan. Pada hakikatnya kata kunci administrasi adalah mempelajari “proses kerja sama” untuk membangun “kesepakatan”, sedang manajemen mengelola “kesepakatan”. Dalam proses kerja sama tersebut diperlukan tindakan “pengorganisasian” yaitu membagi tugas atau *distribution of work* dengan orang lain. Kemudian orang-orang tersebut digerakan, diarahkan, dibimbing, dipimpin, (*to managed*) agar proses kerja sama berjalan dengan solid, lancar, efisien dan efektif, sehingga mampu mendorong tercapainya “kesepakatan” yang telah tertuang dalam tujuan kerja sama tersebut.

Oleh sebab itu, administrasi merupakan proses kegiatan organisasional dan manajemen, kepemimpinan, komunikasi dan hubungan antar orang-orang dalam proses kerja sama dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati atau ditetapkan tersebut. Dengan demikian ilmu administrasi menjadi ilmu induk bagi ilmu “organisasi, manajemen, kepemimpinan (*leadership*), komunikasi dan *human relation* yang masing-masing telah berkembang menjadi cabang dan ranting. Sehingga ilmu administrasi yang telah memiliki cabang atau unsur dapat disebut sebagai sistem administrasi. Artinya antara administrasi, organisasi, manajemen, kepemimpinan, komunikasi dan *human relation*, merupakan satu-kesatuan yang tidak bisa terpisahkan dan saling mempengaruhi secara totalitas. Perkembangan cabang-cabang ilmu administrasi menjadi organisasi sudah barang tentu tidak terlepas dari peran para ilmuwan pada abad 19 yang sangat legendaris di bidang manajemen yaitu Frederick Winslow Tylor (1919) dalam buku *The Principles of Scientific Management* dan Henry Fayol (1925) dalam buku *Industrial and General Administration*. Seperti dalam buku tersebut, Taylor menjelaskan mengenai fungsi-fungsi manajemen dan administrasi, bahwa dalam organisasi yang merupakan pembagian yang merupakan pembagian kerja secara sistematis maka kegiatan tersebut terbagi dalam struktur yang berjenjang dan hierarkis, sehingga melahirkan fungsi-fungsi manajemen dan administrasi. Dalam buku tersebut Tylor melahirkan studi yang sangat terkenal yang disebut “*Time and Motion Study*”. Dalam studi tersebut intinya dikatakan bahwa produktivitas kerja seseorang ternyata tidak hanya ditentukan oleh insentif saja serta hubungan kewenangan dan prosedur kerja dalam organisasi, akan tetapi lebih ditentukan oleh hubungan kerja yang tetap memperhatikan nilai-nilai martabat kemanusiaan. Demikian pula studi yang dilakukan oleh Fayol mengenai “pengaruh lingkungan kerja pada karyawan terhadap produktivitas kerja”. Kedua ilmuwan tersebut terutama Tylor dinobatkan sebagai bapak manajemen yang meletakkan dasar penelitian ilmiah di bidang administrasi dan manajemen.

Selanjutnya ilmu administrasi yang notebene mempelajari proses kerja sama antarmanusia dalam kelompok, maka lapangan kajian ilmu administrasi dapat dibagi menjadi dua yaitu lapangan “*private*” yang disebut ilmu administrasi bisnis atau administrasi niaga dan lapangan “publik” atau disebut “administrasi publik” atau administrasi negara. Kedua ilmu administrasi tersebut masing-masing berkembang pesat sesuai dengan perkembangan dan perubahan paradigma yang dimiliki masyarakat terutama para pakar administrasi. Seperti ilmu administrasi publik berkembang menjadi kajian program studi sistem administrasi negara, kebijakan publik, analisis kebijakan publik, birokrasi pemerintahan, *E-Government* dan lain-lain. Berdasarkan penjelasan di atas merupakan proses perkembangan pemikiran ilmu administrasi mulai dari teori administrasi klasik, neo klasik dan administrasi modern.

Dalam perkembangan administrasi negara modern di negara berkembang termasuk di Indonesia, secara empiris sudah terjadi pergeseran pemikiran antara lapangan kajian administrasi private dengan administrasi publik. Selama ini keduanya terpisah sebagai kajian yang berbeda wilayah praktiknya. Akan tetapi batas yang tegas tersebut antara administrasi bisnis dengan administrasi negara sudah mulai terbuka untuk melakukan simbiosis mutualistik. Artinya bahwa perkembangan kajian administrasi bisnis/niaga berorientasi pada upaya mengatur dan mengelola pemenuhan kebutuhan hidup manusia sehari-hari secara efisien dan efektif. Orientasi tersebut terutama yang terkait dengan perilaku administrasi seperti motivasi, semangat, inovasi dan kreativitas mampu membangun suatu “*cooperate culture governance*” yang *establish* dalam mewujudkan pencapaian hasil atau tujuan yang efisien dan efektif. Kemapanan gaya manajemen bisnis mulai menjadi pemikiran untuk diterapkan di wilayah publik. Dengan kata lain mengurus negara menggunakan gaya manajemen bisnis merupakan keniscayaan ketika paradigma *Old Public Administration* “kurang” menunjukkan hasil yang optimal dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Di negara maju seperti di Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Eropa Barat, menerapkan paradigma mengurus pelayanan publik dengan menggunakan manajemen bisnis atau disebut dalam paradigma “*New Public Management*”, membawa hasil yang baik dalam memberikan kepuasan pelayanan yang dibutuhkan publik. Pemikiran tersebut dipengaruhi oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dengan buku yang berjudul “*Re Inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*” yang di Indonesia diterjemahkan menjadi “Mewirausahakan Birokrasi”. Mengelola urusan sektor publik dengan orientasi pasar (*market*) dan pelanggan (*customer*) sebagaimana anjuran Osborne dan Gaebler (1992) sudah cukup lama dilakukan di Indonesia terutama pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Amanat Undang-Undang Dasar yang terkait dengan kepentingan hajat hidup orang banyak dikuasai negara telah didelegasikan kewenangan tersebut pada BUMN. Dengan demikian seluruh urusan sektor publik seperti; listrik, BBM, LPG, air bersih, bahan pokok pangan, transportasi, dan lain-lain diurus dan dikelola oleh BUMN. Bentuk pengelolaan BUMN sejak berubah menjadi “perseroan terbatas” (PT) dan Tbk, pada dasarnya orientasi pengelolaan urusan sektor publik berdasarkan prinsip mekanisme pasar dan pelanggan. Pada hakikatnya orientasi pasar dan pelanggan yang merupakan beberapa prinsip “*Reinventing Government*” dalam proses bisnis *etenty* sangat logis dan rasional serta efisien dan efektif. Akan tetapi, jika dicermati mendalam secara empiristik telah meninggalkan asas keadilan sosial dan pemerataan bagi masyarakat luas. Seperti diketahui bersama bahwa barang barang publik (*Public good*) misalnya; air bersih, listrik, LPG, transportasi, bahan pangan pokok misalnya; daging sapi, beras, gula, cabai, yang dikelola oleh BUMN harganya terus naik dan bahkan ketika terjadi gejolak pasar dunia, di Indonesia terkena imbasnya. Fenomena PT. Pertamina pada

awal Januari 2014 menaikkan harga LPG sampai 68%, menjadi kontroversi karena mendapat reaksi sangat keras oleh masyarakat. Sehingga Presiden SBY turun tangan dan memerintahkan Pertamina supaya memperbaiki usulan kenaikan harga yang wajar sesuai daya beli masyarakat, dalam waktu 24 jam. Fenomena ini menarik karena pemerintah khawatir ketika terjadi kegagalan pasar dapat memicu timbulnya gejolak sosial. Demikian pula keluhan masyarakat yang sudah mengemuka terhadap kenaikan tarif transportasi terutama “keretaapi ekonomi” yang naik dari limapuluh ribu menjadi seratus lima puluh ribu lebih bahkan mencapai dua ratus ribu. Sehingga kereta api yang dulu dianggap “keretaapi rakyat” kini sudah menjadi keretaapi milik para pelanggan yang uangnya tebal. Pengelolaan urusan sektor publik dengan cara bisnis yakni berorientasi pada pasar dan pelanggan, untuk kasus di Indonesia sebagaimana fenomena di atas dapat dipastikan merugikan masyarakat banyak yang daya belinya masih rendah. Dengan demikian dalam diskusi terbatas pertanyaan yang mendasar dan sering dikemukakan oleh berbagai kalangan yaitu “*quo vadis*” BUMN di Indonesia dalam perannya sebagai fondasi ketahanan ekonomi nasional. Jika seluruh harga barang publik seperti; air bersih, listrik, BBM, LPG, transportasi dan bahan pokok pangan setiap tahun naik terus mencapai batas yang melampaui kemampuan daya beli masyarakat maka peran BUMN sudah tidak lagi sebagai “penjaga dan pemelihara ketahanan ekonomi nasional”. Dengan demikian muncul pertanyaan lanjutan yaitu; apa bedanya BUMN dengan bisnis sektor swasta. Uraian penjelasan tersebut merupakan sinyal telah terjadi pergeseran peran negara dalam urusan sektor publik di Indonesia. Dengan kata lain bahwa pergeseran peran negara tercermin dalam perubahan bentuk badan usaha negara dari “perusahaan negara” “perusahaan umum” menjadi perseroan terbatas (PT) dan Tbk. Untuk itu terjadinya kesenjangan pendapatan masyarakat dan semakin melebarnya jurang antara yang kaya dan miskin ada korelasinya dengan peran BUMN yang sudah surut dalam mengentaskan kemiskinan. Walaupun dewasa ini BUMN membuat program yang populer seperti “*Corporate Social Responsibility*” (CSR), akan tetapi banyak kalangan menilai program itu kurang tepat sasaran dan hanya sekedar program “*lip service*”.

Oleh sebab itu, bagi negara berkembang seperti di Indonesia pada dasarnya dihadapkan pada dua pilihan yang mengandung dilema antara “mengurus negara dengan gaya manajemen bisnis atau peran negara tetap kuat dalam mengelola urusan publik. Sebab dalam amanat Undang-Undang Dasar 1945, secara garis besar dijelaskan bahwa “sumber-sumber kekayaan yang terkandung di dalam bumi dan air yang menguasai hajat hidup orang banyak ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dikuasai oleh negara”. Artinya bahwa kekayaan sumber daya alam yang berada di wilayah Indonesia pengelolaannya harus dikuasai oleh negara. Apabila negara tidak sanggup melakukan eksplorasi karena keterbatasan anggaran, profesionalisme dan kompetensi sumber daya manusia, kemudian diserahkan pengelolaannya kepada “investor asing”, hasil-hasil eksplorasi tersebut harus tetap dikendalikan oleh negara

untuk kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, seluruh “kontrak karya” dengan investor asing dan investor dalam negeri, tetap harus mencerminkan esensi “kedaulatan negara” lebih diutamakan. Praktik penyelenggaraan negara yang dianggap melanggar konstitusi ketika BP Migas dalam menjalankan fungsinya lepas dari kendali kepentingan negara, sehingga organisasi BP Migas oleh Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2013 dibubarkan dan salah satu keputusan MK tugas dan fungsi BP Migas dikembalikan kepada pemerintah. Ketika tindakan pemerintah mengganti BP Migas dengan SKK Migas, sifatnya hanya seperti mengganti baju saja, tidak sesuai dengan apa yang menjadi maksud dan tujuan keputusan MK. Dalam perjalanan SKK Migas menghadapi ujian berat ketika pimpinan SKK Migas tertangkap tangan menerima gratifikasi sebesar US \$700 ribu, oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Contoh fenomena tersebut di atas sebagai studi kasus “*mind stream*” visi dan misi penyelenggaraan administrasi negara yang telah ditetapkan oleh MK tidak sesuai dengan konstitusi negara karena dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di bidang migas di samping tidak transparan, belum akuntabel dan hasilnya tidak mencerminkan sebagai *public service* dan mendukung terhadap peningkatan kemakmuran negara dan rakyatnya.

Perkembangan pemikiran di bidang ilmu administrasi negara seperti disebutkan di atas antara lain pergeseran orientasi penyelenggaraan pelayanan publik mulai diserahkan kepada wilayah “*administrasi private*” atau administrasi bisnis, dengan *trend* perkembangan yang semakin pesat yaitu disebut “Privatisasi”, melalui model *public private partnership* (PPP). Apabila dalam proses pergeseran penyerahan kewenangan pemerintah dalam mengurus wilayah kepentingan publik kepada pihak swasta tidak dilandasai oleh dasar filosofis, dasar konstitusi, seperangkat aturan hukum yang jelas dan tegas serta moral obligation penyelenggara negara yang kuat, niscaya pelaksanaan “privatisasi” tersebut akan jauh menyimpang dengan tujuan negara itu sendiri. Sebagaimana ditegaskan oleh Milton Freedman dalam Nugraha (2006) ekonom dunia dari Washington DC mengenai “privatisasi” mengatakan bahwa pada awalnya saya sangat menganjurkan untuk melaksanakan privatisasi, namun yang penting bukan “privatisasi” melainkan aturan hukum yang jelas, konsisten dan tegas itu lebih baik. Sebab hakikat dan karakteristik wilayah administrasi bisnis yang fokus pada wilayah ekonomi adalah “mengejar keuntungan” (*profit oriented*). Kedua belah pihak antara pemerintah dan sektor swasta tersebut bertemu pada suatu titik keseimbangan yang sama sebagaimana tertuang dalam “kontrak manajemen”, maka di dalam kontrak tersebut harus berada pada koridor aturan hukum yang kuat, tegas dan jelas. Untuk itu pada hakikatnya dalam teori “*Good Governance*”, penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif melibatkan tiga *stakeholder* yaitu antara masyarakat, pemerintah dan swasta. Oleh sebab itu, jika terminologi efisiensi yang ditetapkan dalam administrasi negara/publik indikatornya adalah ekonomi yaitu hukum pasar maka boleh jadi praktik administrasi negara/publik seperti di BP Migas atau SKK Migas akan terus terjadi di seluruh lini pemerintahan.

1.2. Pendekatan Konsep dan Teori Administrasi Publik

Konsep merupakan generalisasi dari fenomena-fenomena dalam suatu kehidupan masyarakat yang lahir dalam pemikiran dan gagasan manusia yang masih bersifat abstrak. Konsep tersebut akan menjadi jembatan atau menghantarkan pada suatu bangunan yang disebut “paradigma”, kemudian melalui kajian paradigma tersebut dapat melahirkan teori-teori. Sedangkan pengertian paradigma itu sendiri adalah “pandangan” seseorang atau sekelompok orang tentang sesuatu kehidupan dunia yang kompleks dan mampu memberikan perspektif kedalam kehidupan yang nyata sehari-hari. Seperti yang dikemukakan oleh Patton dalam Mansour Fakih (2001;19) mengatakan “*paradigm is a world view a general perspective away of breaking down the complexity of the real world*”. Jika diterjemahkan secara bebas yaitu; paradigma adalah pandangan dunia yang luas dan kompleks yang memberikan jalan dalam perspektif umum tentang dunia nyata. Dengan demikian setiap orang atau sekelompok orang sudah dipastikan memiliki “paradigma” masing-masing. Oleh sebab itu, peran dari paradigma terhadap lahirnya sebuah teori atau mungkin suatu teori itu tidak didukung atau ditolak, sangat tergantung dari paradigma tersebut. Sebab teori itu dapat dijelaskan sebagai; “suatu pernyataan atau preposisi yang mengandung relasi dua variabel atau lebih”. Contoh jika suatu sistem politik sudah demokratis maka akan mampu melaksanakan pemerintahan yang “*good governance*”. Jadi jika seseorang atau sekelompok orang telah memiliki “paradigma” tentang “demokrasi” dan dilain pihak juga telah menerima pandangan konsep “*good governace*”, maka sudah tentu rumusan teori di atas mudah diterima dan diopersionalkan dalam kehidupan sehari-hari.

Mengikuti perkembangan ilmu administrasi di tengah interaksi manusia yang berada di tengah-tengah revolusi teknologi informasi maka hubungan antarmanusia sudah terintegrasi dalam pola pikir dan seolah tanpa batas dan tanpa sekat sebagaimana yang menjadi perhatian Kenichi Ohmae (1995) bahwa dunia semakin tanpa batas atau dunia seolah tidak relevan lagi dibatasi oleh sekat sekat wilayah, dalam hubungannya dengan interaksi antarmanusia yang bersifat global atau dia menyebut “*boundareless world*”. Situasi “dunia tanpa batas” sangat dimungkinkan segenap masyarakat dunia mampu “dikoordinasikan” dalam suatu aktivitas yang sama, misalnya ketika peristiwa “meninggalnya putri Lady Day, mantan istri Pangeran Charles putra mahkota kerajaan Inggris, seluruh masyarakat dunia terhipnotis mengikuti dengan seksama peristiwa tersebut melalui “layar kaca” dalam waktu yang bersamaan. Belum lagi di lapangan bisnis sangat mungkin terjadi ketika seorang CEO sebuah perusahaan bisnis besar di suatu negara besar dan maju akan membuat keputusan untuk produk tertentu, meminta kepada konsultan tertentu di satu negara yang berjarak ribuan kilometer, untuk memesan guna menyiapkan bahan “presentasi” yang digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan keesokan harinya dengan kesepakatan harga

tertentu dan dapat terpenuhi dengan hasil memuaskan. Oleh sebab itu, peran penting perkembangan ilmu administrasi yang semakin canggih mengikuti berkembangnya teknologi informasi, memberikan kontribusi yang besar terhadap pengelolaan atau pengurusan negara atau pemerintahan secara efisien dan efektif, sehingga berkembang dengan ilmu pengetahuan baru yang disebut “*E-Government*”. Perkembangan “ilmu administrasi Negara” dalam beberapa dekade menjadi perhatian seluruh masyarakat yang mengharapkan “situasi dan kondisi penyelenggaraan administrasi Negara yang handal dan sempurna merupakan “kata kunci” dalam mensukseskan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui hasil pembangunan yang tepat sasaran. Dengan demikian “*administrative reform*” sebagai upaya meningkatkan kualitas baik produk (*policy formulation*) maupun pelaksanaan (*policy implementation*) kebijakan negara (*public policy*) merupakan *sine qua non* yang harus dilakukan secara berkelanjutan seiring dengan kemajuan pembangunan ekonomi dan politik. Ketiga pilar tersebut yaitu administrasi negara, politik dan ekonomi harus dibangun secara seimbang, karena sinergitas ketiga pilar tersebut merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan semua urusan urusan yang dibutuhkan masyarakat yang menjadi tanggung jawab negara.

Sebelum menjelaskan pengertian mengenai administrasi negara, terlebih dahulu diuraikan secara hakiki yakni pengertian yang bersifat filosofis maupun etimologis tentang administrasi. Sebagaimana dijelaskan JB Kritiadi (1994) bahwa Administrasi merupakan fenomena usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan dapat dipandang sebagai seni (*art*) atau administrasi dalam praktik dan administrasi sebagai ilmu (*science*). Selanjutnya dikatakan Administrasi sebagai “seni” atau administrasi dalam “praktik” sudah ada semenjak peradaban manusia dengan bukti-bukti empirik seperti piramida dan sphinx di Mesir, Candi Borobudur di Indonesia dan sebagainya. Ada pun administrasi sebagai ilmu merupakan suatu bidang studi, baru timbul pada akhir abad 19 yang dipelopori oleh Frederick Winslow Tylor (Amerika Serikat) dan Henri Fayol (Perancis) sebagaimana telah disebut di atas, yakni sebagai ilmu yang mempelajari kegiatan kerja sama manusia untuk mencapai tujuan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ilmu administrasi merupakan salah satu cabang ilmu sosial yang relatif muda dibandingkan dengan rumpun ilmu sosial lainnya.

Kemudian penjelasan di bawah ini mengutip dari sumber yang ditulis oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI) mengenai “Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 2001”, dijelaskan cukup mendalam dan komprehensif yang selanjutnya di elaborasi penulis yaitu sebagai berikut;

Administrasi berasal dari kata *administration* yang berarti “pemberian bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan dan pemerintahan, pengelolaan”. Kata latin ini dalam bahasa Inggris disebut *administration* yang berasal dari kata *to administer* yang berarti *to serve* (melayani), dan *to manage* (mengelola) atau pun *to direct*

(menggerakkan). Dari berbagai pemahaman tersebut administrasi dapat dibedakan menjadi:

- a. Administrasi dalam arti sempit, diartikan terbatas sebagai kegiatan tata usaha yang berkenaan dengan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi;
- b. Administrasi dalam arti luas berhubungan dengan kegiatan kerja sama dan upaya (organisasi dan manajemen) yang bersifat sistematis, rasional dan manusiawi yang dilakukan sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama.

Sebagai ilmu, administrasi merupakan bidang studi yang mempelajari atau menelaah fenomena kerja sama manusia secara organisasional, dan ini sifatnya universal. Sedangkan sebagai seni, administrasi merupakan praktik dan kegiatan manusia yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama, dan ini sudah eksis sejak adanya peradaban manusia. Pentingnya studi dan peran administrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara pada zaman modern dewasa ini antara lain disebabkan kebutuhan seperti dalam kehidupan masyarakat modern, pola kehidupan di berbagai bidang berkembang berdasarkan kerja sama yang terorganisasi;

- a. Pola kehidupan yang terorganisasi tersebut berkaitan dengan pola kehidupan modern dan cara berpikir serta bekerja secara rasional;
- b. Cara berpikir dan cara bekerja secara rasional menuntut penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi modern;
- c. Cara berpikir modern dan bekerja secara rasional tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi kerja dalam pencapaian tujuan;
- d. Berpikir dan bekerja sama secara rasional dengan teknologi modern dan dengan pola kehidupan berorganisasi kearah terwujudnya efisiensi dan efektivitas itu memerlukan administrasi.

Berdasarkan uraian di atas memberikan penjelasan tentang administrasi baik secara filosofis dan etimologis sesungguhnya sangat memudahkan pemahaman secara mendalam bahwa pemahaman terhadap administrasi lebih berorientasi dalam konteks yang lebih luas yaitu tata pergaulan atau kerja sama dalam masyarakat mulai dari lokal, regional maupun global. Bahkan kecenderungan dewasa ini kehidupan yang sudah melewati batas negara seolah dunia tanpa batas (*bounnderless world*) seperti yang dikatakan Kenichi Ohmae (1995), seperti yang telah disebutkan di atas, pada kenyataannya memerlukan administrasi yakni suatu kerja sama melalui jaringan pengorganisasian yang efisien dan efektif dengan menggunakan teknologi informasi yang canggih seseorang atau sekelompok mampu menguasai dunia atau mampu melewati sekat sekat antar negara. Untuk itu pemahaman administrasi dalam arti yang luas, menjadi penting di masa depan supaya dapat disebar luaskan kepada masyarakat,

sehingga dukungan masyarakat terhadap efisiensi dan efektivitas pencapaian “tujuan negara” lebih cepat terwujud. Dengan demikian relasi penggunaan ilmu administrasi dengan tujuan negara pada hakikatnya sebagai penghantaran menuju pada kajian administrasi terhadap pelaksana kebijakan negara merupakan wilayah kajian ilmu administrasi negara atau administrasi publik. Untuk itu selanjutnya akan dijelaskan pengertian tentang administrasi negara, yaitu secara umum administrasi negara adalah administrasi mengenai negara. Adapun menurut buku SANKRI (LAN, 2001) dijelaskan sebagai berikut:

Pengertian administrasi negara, pada masa awal perkembangan ilmu administrasi, dirumuskan sebagai pelaksanaan kebijakan negara, dengan pelaksanaannya lembaga eksekutif. Oleh karena itu sering disebut sebagai pelaksanaan hukum yang dibuat lembaga legislatif.

Dalam kaitan itu pula, secara silih berganti administrasi negara diberi predikat sebagai:

- a. Penyelenggaraan kebijakan negara yang telah ditetapkan oleh legislatif;
- b. Terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara.

Dari 2 (dua) rumusan tersebut terlihat adanya pemisahan tugas antara legislatif dan eksekutif, dan kedua rumusan pengertian administrasi negara di atas lebih berfokus pada tugas-tugas pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Rumusan itu juga masih dapat digolongkan sebagai pengertian sempit. Dalam realita dan perkembangannya, administrasi negara bersifat multidisipliner dan multi-institusi.

Uraian pengertian administrasi negara di atas yakni sebagai “pelaksana kebijakan negara”, seolah terpisahkan antara fungsi “legislatif” yaitu yang menetapkan “kebijakan” dalam bentuk “undang-undang” kemudian administrasi negara sebagai “lembaga eksekutif” yang melaksanakan kebijakan tersebut. Pandangan tersebut mengingatkan kembali pandangan dari paradigma yang berkembang apada awal abad 19-an yang dikatakan oleh Woodrow Wilson yang terkenal yaitu *“politics the end administrative begun”*, artinya ketika kegiatan “politik berakhir” yakni telah ditetapkan Undang-Undang maka administrasi negara mulai bekerja. Pandangan pemisahan atau dikotomi tersebut memang pada perkembangannya tidak terlalu tepat dan bahkan dalam Buku SANKRI dikatakan masih tergolong sebagai pandangan atau pengertian dalam arti “sempit”, karena pada kenyataannya administrasi negara bersifat “multidisipliner dan multi-institusi”. Secara empiris dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia memang dikenal dengan pemerintahan secara umum atau dalam arti luas terdiri dari “pemerintahan legislatif, eksekutif dan yudikatif”. Adapun pemerintahan dalam arti sempit yaitu pemerintahan “eksekutif”, yakni pemerintahan yang dipimpin mulai

dari “presiden, gubernur dan bupati/walikota”. Dalam praktik ketiga pemerintahan tersebut meskipun mereka mempunyai fungsi berbeda atau menjalankan fungsi masing-masing, tetapi tidak terpisahkan sama sekali. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen empat kali, ketiga lembaga tinggi tersebut sejajar dan saling bekerja sama. Sehingga kalau dalam teori “*Trias Politica*” lebih tepat disebut sebagai “*distribution of power*” bukan “*separation of power*”. Misalnya dalam penetapan Undang-Undang meskipun sebagai fungsi “legislatif”, akan tetapi “eksekutif” diberikan kewenangan untuk membuat rancangan Undang-Undangnya (RUU) kemudian dibahas bersama dan ditetapkan legislatif. Contoh yang lain kerja sama antara “yudikatif dengan eksekutif” yaitu ketika presiden selaku Kepala Negara, akan memberikan “grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi”, maka akan meminta *advise* atau pertimbangan hukum kepada “lembaga yudikatif”. Oleh sebab itu, peran administrasi negara semakin strategis dan dalam perkembangannya menjadi kajian yang lebih fokus kepada kajian terhadap “kebijakan publik”.

Selanjutnya dijelaskan dalam perkembangan praktik dan pembangunan administrasi negara di Indonesia peran administrasi negara dilakukan oleh aparatur negara. Dalam hubungan ini aparatur negara diartikan sebagai keseluruhan lembaga pemerintah yang meliputi aparatur negara dan aparatur pemerintahan, serta sumber daya manusia aparatur negara yang meliputi pejabat negara dan pegawai negeri.

Sumber daya manusia aparatur ini berfungsi sebagai administrator negara yang memiliki peran publik dan kewajiban publik tertentu. Peran dan posisi administrator negara dan aparatur negara tersebut secara konseptual dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) kelompok, sebagai berikut:

- a. Administrator negara sebagai pegawai negeri atau birokrat karier, mempunyai ciri sebagai pelaksana tugas dinas pemerintahan negara yang tidak memiliki tanggung jawab politik, tetapi mempunyai tanggung jawab administratif, berperan semata-mata sebagai tenaga profesional yang memiliki integritas dan kemampuan teknis dan atau manajerial (kompetensi) dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat dan prinsip-prinsip pelayanan prima. Sesuai dengan peran dan kemampuan profesional yang dimilikinya, pegawai negeri (*public servant*) di setiap lembaga pemerintahan negara merupakan unsur aparatur negara yang bertugas melaksanakan kegiatan teknis fungsional pemerintahan atau pemberian pelayanan kepada masyarakat, yang dalam melaksanakan tugasnya tersebut didasarkan kepada etika profesinya.
- b. Administrator negara sebagai pejabat politik atau pejabat negara, merupakan unsur aparatur negara yang memiliki tanggung jawab politik, berusaha untuk memenuhi tuntutan dan memuaskan kepentingan masyarakat atas dasar keputusan-keputusan politik yang berorientasi pada kepentingan negara. Dengan demikian ia harus mampu menangkap aspirasi masyarakat dan memperjuangkannya dalam

proses perumusan kebijakan negara. Dalam memerankan politiknya tersebut administrator negara selalu disemangati oleh kepentingan publik.

Pemikiran di atas menunjukkan bahwa dalam lembaga eksekutif atau administrasi ditinjau dari aspek sumber daya aparatur terdapat dua jenis sumber rekrutmentasi yakni yang disebut “pejabat publik dan pejabat karier”. Kalau pejabat publik berasal dari partai politik atau yang ditunjuk oleh partai politik yang menguasai pemerintahan. Sedang pejabat karier yaitu pejabat yang berasal dari pegawai negeri sipil yang menduduki posisi jabatan di bawah pejabat publik. Menurut Ndraha (2003), sebagai pejabat publik pada hakikatnya ketika menjalankan tugas sebagai Presiden maupun sebagai Menteri, Gubernur dan Bupati/Walikota menghadapi konflik kepentingan (*conflict of interest*). Sebab era demokrasi langsung dan pemilihan pejabat publik harus diusung dari Partai Politik, meskipun calon independen sudah diperbolehkan, akan tetapi kondisi politik belum memungkinkan calon independen terpilih. Untuk itu jika pejabat publik tersebut dari partai politik maka mereka harus mampu menjaga dua peran sekaligus dalam menjalankan roda pemerintahan. Apabila tindakan pejabat publik kurang menjaga keseimbangan peran sebagai kader partai dan peran sebagai pemimpin masyarakat yang tidak memandang dari partai apa, maka pejabat publik tersebut akan menghadapi “konflik kepentingan”. Akan tetapi jika sebaliknya pejabat publik tersebut mampu menjaga keseimbangan maka akan terjadi “harmonisasi” hubungan antara pejabat publik dengan masyarakatnya. Pejabat publik yang mampu menempatkan peran dengan baik dan lebih berorientasi pada “harmonisasi” maka kepemimpinan pemerintahannya dapat digolongkan sebagai “kepemimpinan yang negarawan”. Dewasa ini karakter kepemimpinan pemerintahan yang “negarawan” belum banyak muncul dipermukaan dan mungkin makin sulit ditemukan, karena kecenderungan kepemimpinan pemerintahan saat ini lebih menonjolkan sifat sebagai kader partai politik. Bahkan fenomena yang terjadi para pejabat publik seperti Gubernur atau Bupati/Walikota agar tetap langgeng kekuasaannya untuk dua periode maka pejabat publik tersebut tidak segan segan loncat pagar atau berpindah ke partai lain, jika partai yang dulu mengusungnya dianggap kurang mampu mendulang suara pemilih pada “pemilukada” berikutnya. Sebagai penutup pada pembahasan mengenai ilmu administrasi negara di atas, perlu dijelaskan penggunaan 2 (dua) istilah yang sering diperdebatkan oleh para pakar yaitu antara “administrasi negara” dengan “administrasi publik”. Sebenarnya kedua istilah tersebut sebagai kosakata baku yang sama dari terjemahan bahasa Inggris yaitu “*public administration*”. Namun dalam perkembangan ilmu administrasi di Indonesia para pakar lebih banyak menggunakan istilah “administrasi negara”. Bahkan oleh pemerintah secara resmi telah dibakukan untuk memberikan nama terhadap sebuah lembaga pemerintah yang berkaitan dengan kajian ilmu administrasi dan sekaligus mempraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Institusi pemerintahan yang mengurus mengenai kajian dan praktik

ilmu administrasi untuk mewujudkan tujuan negara yaitu “Lembaga Administrasi Negara” (LAN). Pada hakikatnya kedua istilah ini memiliki penafsiran yang sama yaitu suatu lembaga pemerintah yang dibentuk dengan tujuan untuk melayani kepentingan masyarakat dan publik. Akan tetapi seiring dengan perkembangan pemikiran mengenai tata cara pengelolaan negara yang sudah meninggalkan pemikiran bahwa urusan kepentingan masyarakat tidak lagi diurus langsung oleh pemerintah tetapi oleh sektor swasta atau lembaga non pemerintah dan bahkan pemerintah harus berorientasi terhadap pelayanan publik. Perubahan pemikiran tersebut mulai dari paradigma *old public partnership* (OPA) menuju *new public management* (NPM) dan *new public services* (NPS) maka istilah yang tepat adalah “administrasi publik”. Dengan maksud untuk membedakan penazaman pengertian bahwa pemerintah eksekutif sebagai *locus* dari kajian administrasi negara agar persepsi penyelenggara negara mulai meninggalkan pendekatan “kekuasaan” tetapi lebih berorientasi dengan kepentingan publik dan pelayanan publik. Perubahan *mindset* dari sosok sebagai “penguasa” menjadi sosok pelayan masyarakat (*public servant*) menjadi perhatian utama dalam salah satu tujuan reformasi birokrasi.

1.3. Ruang Lingkup Administrasi Negara/Publik

Berdasarkan uraian di atas, mengenai hubungan konsep, paradigma dan teori selanjutnya jika menyeleraskan pandangan dalam buku SANKRI (LAN, 2001) menjelaskan bahwa menyimak perkembangan paradigma dan realita administrasi negara dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut, maka ruang lingkup administrasi negara akan diuraikan sebagai berikut:

1.3.1. Tata Nilai

“**Tata nilai** yang melandasi dan mengarahkan berkembangnya kerja sama rakyat berbangsa dan bernegara, meliputi landasan falsafah, cita-cita dan tujuan bernegara, serta etika dan cara-cara mencapai tujuan tersebut”. Konsep, paradigma dan teori mengenai “tata nilai” atau dapat disebut “*value system*” merupakan bagian yang terpenting dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Apalagi ilmu administrasi mempelajari fenomena proses kerja sama antarmanusia, sudah barang tentu dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, pada intinya adalah melakukan “proses kerja sama” yang meliputi segenap elemen masyarakat dan negara. Dengan demikian “kerja sama” antarmanusia dengan dilandasi “falsafah, nilai-nilai dan cita-cita sebagai sistem nilai masyarakat Indonesia mutlak diperlukan. Adapun sistem nilai tersebut yaitu: Pancasila dan cita-cita proklamasi yakni membangun Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur baik lahir maupun batin.

1.3.2. Organisasi dan Manajemen Pemerintahan Negara

”Organisasi pemerintahan negara berkenaan dengan tatanan organisasi pemerintahan yang meliputi lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan lembaga lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan negara, serta tata hubungan fungsional di antara lembaga-lembaga tersebut. Sedangkan manajemen pemerintahan negara berkenaan dengan kegiatan pengelolaan tugas pemerintahan negara, meliputi tugas pemerintahan umum dan pembangunan”.

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa administrasi sebagai sistem yang tidak terpisahkan dan saling terkait dengan organisasi dan manajemen, maka dalam konteks pembahasan mengenai “organisasi dan manajemen pemerintahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kajian mengenai administrasi negara. Konsep dan teori tentang organisasi pemerintahan misalnya bagaimana desain organisasi pemerintahan yang efisien dan efektif yakni “miskin struktur dan kaya fungsi” yaitu bentuk “organisasi flat atau matrik”. Kemudian manajemen pemerintahan yaitu bagaimana tata kelola pemerintahan yang efisien dan efektif, dengan melalui konsep dan teori “*Good Governance*”, “*Reinventing Government*” dan “*New Public Services*”. Ketiga konsep dan teori tersebut juga dikenal sebagai perkembangan paradigma dalam administrasi yaitu perkembangan mulai *Old Public Administration* kemudian berkembang ke paradigma yang sudah mengalami perubahan ke arah paradigma “*New Public Management*” dan perkembangan selanjutnya yang sedang *trend* yaitu “*New Public Services*”. Ketiga konsep dan teori tersebut akan diuraikan secara mendalam pada bab selanjutnya. Oleh sebab itu, pada bab ini menjadi “Kata Kunci” yang memberikan inspirasi terhadap pengembangan pemikiran dalam melakukan kajian Konsep dan Teori Administrasi Publik tersebut mengenai perdebatan yang mengandung makna ideologis mengenai pemikiran antara “*mengurus negara gaya manajemen bisnis dengan mengatur negara dan meletakkan peran negara yang lebih kuat*”. Adapun *Role Model* kedua yaitu perbedaan ideologis tersebut misalnya analogi mengurus negara gaya Amerika Serikat, Inggris dan negara-negara Eropa Barat mewakili paradigma NPM. Adapun Jerman dan Eropa Timur mewakili paradigma NPS, demikian pula gaya seperti negeri Tirai Bambu yaitu China modern menuju paradigma NPS, meskipun sistem pemerintahan masih komunis. Karena paradigma NPS yang berkembang di negara barat, pemerintahan demokratis tetap menjadi dasar penerapan paradigma NPS. China sebagai negara komunis sukses membangun ekonomi negara, dengan cara yang sangat berbeda dari kacamata ideologi besar dunia, yaitu liberal kapitalisme. Oleh sebab itu, membandingkan kedua negara besar menjadi menarik dalam perspektif perkembangan administrasi publik modern.

1.3.3. Sistem Penyelenggaraan Kebijakan Negara

“Dalam setiap negara demokrasi dan konstitusional, kekuasaan dan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan negara diselenggarakan melalui kebijakan publik, kebijakan negara dan kebijakan pemerintah yang lazimnya dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Fenomena ini melegitimasi eksistensi administrasi negara sebagai sistem penyelenggaraan kebijakan negara. Hal ini berkenaan dengan pengelolaan proses kebijakan publik, meliputi perumusan dan penentuan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kinerja kebijakan yang dilaksanakan baik dalam rangka pemantauan, pengawasan internal maupun eksternal dan pertanggungjawaban, yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan negara dan pembangunan bangsa yang terarah pada pencapaian tujuan-tujuan tertentu”.

Pada konsep yang ketiga ini pembahasan konsep dan teori administrasi yang sudah lebih jauh dan mendalam yaitu terkait dengan esensi pokok administrasi negara yaitu “sebagai pelaksana kebijakan negara”. Kajian tentang “kebijakan negara atau kebijakan publik”, merupakan kajian yang menyangkut materi kuliah yang sudah menjadi matakuliah “Analisis kebijakan publik”. Sehingga dalam materi “konsep dan teori administrasi” tidak dijelaskan secara mendalam.

1.3.4. Sumber Daya Aparatur Negara

“Hal ini meliputi sumber daya manusia dan seluruh unsur penunjang tugas-tugas organisasi serta berbagai sarana dan prasarana yang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara”.

Pada konsep ini meskipun sumber daya aparatur negara merupakan aspek atau unsur yang strategis dan menentukan dalam organisasi pemerintahan, namun dalam pembahasan mengenai konsep dan teori administrasi tidak dibahas secara detail akan tetapi hanya bersifat komplementer. Sebab kajian mengenai sumber daya aparatur negara akan lebih relevan jika dibahas pada program studi tersendiri yang lebih spesialis yaitu “manajemen sumber daya aparatur negara”. Dalam manajemen sumber daya aparatur negara meliputi kajian dari aspek perencanaan atau *man power planning*, pengembangan sumber daya aparatur negara termasuk “pola karier pegawai negeri sipil, *assesmen* pegawai, audit personil, renumerasi pegawai, disiplin aparatur negara serta pengurangan pegawai atau *down sizing* pegawai melalui pemberhentian dan pensiun pegawai”. Akan tetapi kajian sumber daya manusia di bidang aparatur negara kurang mendapat perhatian secara khusus oleh para pakar dan praktisi. Namun justru manajemen sumber daya manusia (MSDM) jauh lebih berkembang di bidang bisnis atau ekonomi. Walaupun demikian ketika konsep dan teori MSDM yang sebagian besar bersumber dari kajian bisnis, tersebut pada akhirnya tidak selalu tepat jika diterapkan di lingkungan sumber daya aparatur negara. Kemungkinan banyak faktor

yang mempengaruhi konsep dan teori MSDM mengapa kurang tepat diterapkan di lingkungan pemerintahan. Misalnya faktor lingkungan kerja yang bersifat komando, instruktif, peraturan yang rigid, organisasi yang masih bersifat hierarkis dan intervensi politik masih terjadi dan mungkin dominan dan lain-lain. Oleh sebab itu, dengan kemungkinan minimnya referensi mengenai kajian sumber daya aparatur negara, maka saat ini kondisi aparatur negara belum menunjukkan *performance* yang baik dalam mendukung percepatan reformasi birokrasi.

1.3.5. Lingkungan administrasi negara

“Kondisi, peran dan perkembangan sistem administrasi negara tidak lepas dari kondisi perkembangan lingkungan hidup dan kehidupan di mana ia berada, serta perlu mendapatkan perhatian dalam studi dan praktik administrasi negara”.

Kajian tentang lingkungan strategis administrasi negara sesungguhnya sangat penting untuk dikembangkan. Walaupun pada dasarnya administrasi dapat diterapkan lingkungan apa saja dengan melalui pendekatan “lintas budaya” atau “*cross cultural approach*”. Akan tetapi studi tentang “lingkungan administrasi negara” masih jarang dilakukan. Dengan pengembangan kajian lingkungan hidup seperti lingkungan ekonomi, politik, budaya, hukum, hankamnas, sudah barang tentu akan menghasilkan kinerja administrasi negara yang kemungkinan tidak sama dengan “konsep dan teori” administrasi negara berasal. Dengan demikian pendekatan lingkungan sangat dimungkinkan akan melahirkan konsep dan teori yang baru dan mungkin relevan untuk diterapkan di Indonesia.

1.3.6. Posisi dan Peran Warga Negara

Termasuk dalam unsur lingkungan hidup dan kehidupan administrasi negara.

Dalam kajian ilmu administrasi negara yang dewasa ini sedang berkembang yaitu mengenai “kebijakan publik”. Untuk itu jika dihubungkan dengan konsep posisi dan peran warga negara, maka dapat dijelaskan yaitu bahwa orientasi kajian kebijakan publik antara lain adalah “*problem solving*” terhadap persoalan yang menyangkut masyarakat. Dalam konteks kebijakan publik maka posisi warga negara yakni baik sebagai subjek maupun sebagai objek, sedangkan peran warga negara yaitu melakukan kontrol terhadap tindakan pemerintah atau administrasi negara baik pada tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dengan demikian konsep posisi dan peran warga negara dalam kajian administrasi negara yaitu antara lain kajian konsep partisipasi (*participation*), akuntabilitas publik (*public accountability*), kontrol sosial (*social control*), pemberdayaan masyarakat (*empowering*), pengembangan komunitas (*community development*) dan lain-lain. Terkait dengan kajian konsep “partisipasi”, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan komunitas, sebenarnya

telah dikembangkan di negara berkembang termasuk Indonesia, ketika negara-negara tersebut sedang gencar melakukan pembangunan dan mendapat bantuan teknik dari negara maju sehingga pada saat itu kajian administrasi lebih berorientasi untuk pembangunan. Bahkan pada era tahun 1980-an berkembang kajian ilmu “administrasi pembangunan” (*development of administration*), yang dikembangkan oleh pakar administrasi pembangunan dari Indonesia yaitu Bintoro Tjoro Amidjoyo.

1.3.7. Dimensi Hukum

Agar lembaga-lembaga pemerintahan negara tersusun dan berfungsi secara tertib, efisien, efektif dan *legitimate* dalam mengemban perannya masing-masing, maka diperlukan pengaturan dan format perundang-undangan tertentu.

Konsep hukum dalam kajian administrasi negara termasuk sebagai salah satu pilar yang penting karena sesungguhnya administrasi negara berfungsi sebagai pelaksana hukum yakni peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, dalam konsep “*good governance*”, konsep hukum menjadi salah prinsip utama dalam tata kelola pemerintahan yang baik. *Rule of law* dan *law of enforcement* merupakan prinsip pokok dalam setiap sikap dan tindakan pemerintah melaksanakan tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat atau warga negara. Di samping itu tidak ada satu pun tindakan pemerintah yang tidak dipayungi oleh hukum. Untuk itu konsep hukum termasuk dalam kajian “hukum administrasi negara”.

1.4. Administrasi Bisnis/Niaga

Pembahasan mengenai administrasi bisnis atau niaga dalam buku ini porsi kajiannya tidak sebanyak kajian terhadap ilmu administrasi negara. Meskipun pengembangan ilmu administrasi bisnis juga cukup pesat dan bahkan jurusan ini di beberapa perguruan tinggi eksistensinya masih tumbuh dengan baik. Administrasi bisnis atau niaga memang *focus* dan *locus* kajian sedikit banyak bersinggungan dengan kajian ilmu ekonomi terutama ekonomi manajemen atau ekonomi perusahaan. Perbedaannya jika dalam ilmu ekonomi fokus perhatian terhadap “pasar” sebagai mekanisme “koordinasi”. Sedangkan dalam administrasi bisnis lebih menekankan “organisasi” sebagai mekanisme koordinasi di samping “pasar” sebagai mekanisme koordinasi.

Walaupun demikian pada hakikatnya kajian administrasi bisnis terkandung maksud menggabungkan keduanya yaitu sinergitas antara “pasar dan organisasi” sebagai mekanisme “koordinasi”. Sebab mengurus pemenuhan kebutuhan hidup secara individual atau *private* memerlukan konsentrasi yang lebih spesifik dan fokus, karena sangat tergantung dengan tingkat konsumsi masing-masing individu. Di samping itu memang ada perbedaan karakteristik antara pengelolaan atau pengurusan kepentingan

privat dengan kepentingan publik. Jika pengurusan barang *private*, sumber pendapatan dari pelanggan, kemudian berhadapan dengan pihak lain harus melalui persaingan sempurna atau setengah sempurna (*oligopoli*), serta motifnya mencari keuntungan. Sedang pengurusan kepentingan publik pada dasarnya sumber pendapatan dari “pajak”, kewenangan yang dimiliki bersifat monopoli dan motif bersifat sosial. Dengan perbedaan karakteristik dalam pengurusan dan pengelolaan atau manajemen bisnis, maka tuntutan lingkungan strategis tersebut yang mendorong dinamika, kreativitas dan inovasi tumbuh dengan cepat.

Dengan demikian perkembangan kajian ilmu administrasi bisnis terutama di bidang manajemen bisnis tumbuh dengan sangat pesat, dalam usaha pencapaian tujuan secara efisien dan efektif serta rasional. Kata kunci efisiensi dan efektivitas merupakan titik awal berkembangnya konsep dan teori manajemen bisnis dalam perspektif melakukan pengendalian pembiayaan atau pengaturan terhadap *leadership cost*. Bahkan dalam perkembangan dewasa ini paradigma pengelolaan bisnis mencoba diadopsi kedalam tata kelola pemerintahan. Seperti David Osborne dan Ted Gaebler (1996), dalam bukunya “*Re Inventing Government*” yang telah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi judul buku “Mewirausahakan Birokrasi”. Konsep tersebut sesungguhnya menganjurkan konsep-konsep dan pemikiran bisnis dapat diterapkan dalam tata kelola pemerintahan. Misalnya dikemukakan prinsip-prinsip bisnis antara lain; hendaknya pemerintah berorientasi pada pelanggan (*customer oriented government*), pemerintah hendaknya berorientasi kepada pasar (*market oriented government*), pemerintah hendaknya berjiwa wirausaha (*enterprising government*) dan pemerintah hendaknya bisa menciptakan kompetisi (*competitive government*). Prinsip tersebut pada dasarnya merupakan pemikiran yang bersumber dari kajian manajemen bisnis dalam rangka menciptakan keunggulan produktivitas dan kinerja organisasi bisnis, sehingga mampu memberikan tingkat kepuasan yang optimum terhadap para pelanggannya.

Oleh sebab itu, pengembangan program studi administrasi bisnis atau niaga sesungguhnya akan semakin dibutuhkan ketika perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan menuju pada perubahan yang lebih cenderung memberikan peran swasta lebih besar untuk terlibat dalam penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Memang dewasa ini prinsip pemerintahan yang telah dianut di negara maju seperti yang dikemukakan David Boaz dalam Nugraha (2006), yaitu “*the best government is the least government*”, artinya pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang sedikit memerintah. Sesungguhnya ketika pemerintah telah menetapkan kebijakan tentang “kerja sama pemerintah swasta”, yang lebih dikenal dengan sebutan “*public private partnership* (PPP)”, maka prinsip tersebut sudah mulai menjadi paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu kajian tentang “privatisasi” dapat dikembangkan baik dalam lingkungan kajian administrasi

negara dari aspek “kebijakan publik dan pelayanan publik”, sedang dari kajian administrasi bisnis, kajian privatisasi lebih fokus pada aspek bisnis yang terkait dengan skema pembiayaan dan *profit margin* yang dituangkan dalam “manajemen kontrak”. Bahkan dalam perkembangannya sebagaimana diuraikan di atas konsep dan teori administrasi bisnis sudah mulai digunakan dalam lapangan praktik penyelenggaraan pelayanan publik, misalnya beberapa sektor yang semula dikategorikan sebagai “*public good*” sudah mulai diselenggarakan oleh sektor privat seperti; dalam bidang pengelolaan air minum, telekomunikasi, sarana transportasi, eksplorasi sumber daya mineral, kelistrikan. Oleh sebab itu, kecenderungan yang sedang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia menerapkan prinsip “*the best government is the least government*”, artinya “tugas dan fungsi organisasi pemerintahan” sudah mulai banyak didelegasikan atau diberikan kepada pihak ketiga, baik yang bersifat strategis misalnya “fungsi perencanaan” yaitu *Feasibility Study* (FS) dan *Detail Engineering Design* (DED) maupun yang bersifat operasional. Dengan demikian di masa depan organisasi pemerintahan beban kerjanya lebih bersifat administratif yaitu mengatur (regulasi), mengarahkan (*steering*), *fasilitator*, dan pengendalian, dengan kata lain menuju “*catalytic government*” (David Osborne and Ted Gableir, 1992), atau mengurus negara dengan gaya manajemen bisnis. Pandangan tersebut walaupun banyak ditentang oleh kalangan yang menghendaki “peran negara” tetap harus kuat dalam memberikan pelayanan publik yang adil dan merata. Sebab jika kondisi masyarakat masih banyak yang berada pada tingkat kemiskinan absolut maupun masyarakat yang marjinal dipastikan kurang tersentuh oleh hasil pembangunan. Sebab di belahan negara-negara Dunia Ketiga yang menganut pertumbuhan ekonomi pasar bebas, dipastikan terjadi ketimpangan dan kesenjangan sosial semakin melebar. Artinya teori “*Trickle Down Effect Mecanism*” yang menjadi model bagi pertumbuhan ekonomi sulit dilaksanakan. Artinya pemerintah harus banyak intervensi ketika terjadi kegagalan pasar melalui “subsidi” atau dengan memperkuat “jaring pengaman sosial” seperti dengan didirikannya “Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)” sebagaimana yang telah diundangkan oleh pemerintah yang mulai berlaku pada tahun 2014. Badan atau lembaga ini harus menjadi penyangga yang kokoh dalam menghadapi “kerawanan sosial” yang diakibatkan oleh dampak negatif mekanisme pasar, misalnya daya beli yang semakin rendah, kualitas hidup yang semakin menurun, kemiskinan semakin bertambah. Sebab mekanisme pasar dipastikan tidak mengenal “rasa kemanusiaan”, karena motif profit lebih utama dibanding yang lainnya.

Pada bab pendahuluan merupakan penjelasan mulai dari filsafat teori, pengertian dan definisi administrasi serta fenomena-fenomena dalam praktik paradigma administrasi negara. Pada kasus praktik administrasi negara di Indonesia telah diidentifikasi bahwa secara empiristik baik paradigma NPM dan NPS secara beriringan menjadi model dalam penyelenggaraan pemerintahan. Karakteristik kedua paradigma

muncul secara beriringan yaitu “paradigma NPM pertama; dalam pemerintahan telah menerapkan sistem desentralisasi. Kedua; penyelenggaraan pemerintahan sudah mulai berorientasi pada “hasil” atau *result oriented*”. Ketiga; dalam praktik penyelenggaraan perekonomian berdasarkan pasar bebas. Keempat; penyelenggaraan pemerintahan berorientasi pada efisiensi, pasar dan pelanggan. Kelima; dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah menganut prinsip “*the best government is the least government*”, yakni pemerintah hanya sekedar sebagai regulator, fasilitator, pengendali dan *mandatory* atau “*wach dog*” atau penjaga malam. Artinya ketika masyarakat menghadapi persoalan ekonomi seperti harga kebutuhan pokok melambung tinggi, konflik vertikal dan horizontal, kehadiran pemerintah kurang efektif dalam mengatasi persoalan tersebut. Di samping itu, penyelenggaraan pemerintahan juga menganut paradigma NPS dengan ciri-ciri pertama; orientasi pelayanan publik lebih diutamakan dan bahkan telah diperkuat dengan legalitas peraturan perundangan yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Kedua; terhadap penduduk miskin yang tidak memiliki akses ekonomi pemerintah telah membentuk BPJS atau Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Ketiga; pemerintah telah membagikan kartu sehat, kartu pintar sebagai perwujudan pelaksanaan prinsip “*service citizen not customer*” (Denhart, 2003). Keempat; tindakan pemerintah sudah mulai demokratis dalam menyelesaikan persoalan, misalnya penggusuran PKL ala Jokowi semasa menjadi walikota Solo.

Penjelasan fenomena di atas menunjukkan bahwa kedua paradigma NPM dan NPS telah berjalan beriringan. Akan tetapi secara empiristik beberapa kebijakan pemerintah masih mencerminkan kedua paradigma masih saling tarik menarik antara NPM dan NPS. Bahkan dalam kebijakan ekonomi yang berimplikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan lebih cenderung menguat pada paradigma NPM. Beberapa contoh yang menguat pada bandul NPM misalnya sistem ekonomi yang berorientasi pada pasar bebas dan penyelenggaraan pemerintahan yang juga berorientasi pada pelanggan serta privatisasi, merupakan ciri utama paradigma NPM. Oleh sebab itu, pada Bab VIII dan IX pergulatan pemikiran kedua paradigma dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah akan dibahas secara mendalam. Adapun pada bab lainnya membahas topik yang mendukung penjelasan konsep dan teori kedua paradigma tersebut. Misalnya pembahasan paradigma administrasi, perkembangan administrasi dalam perspektif sejarah, mengukur kinerja administrasi negara, analisis dimensi spiritual manusia dalam praktik kebijakan negara, perbandingan administrasi modern dengan tradisional.

BAB II

PARADIGMA ADMINISTRASI NEGARA/PUBLIK

Sebagaimana telah diuraikan secara cukup mendalam pada bab sebelumnya antara lain bahwa ilmu administrasi pada hakikatnya mempelajari fenomena manusia yang sedang melakukan “kerja sama” dengan manusia yang lain dengan syarat minimal lebih dari dua orang. Ketika sekelompok orang tersebut berkumpul dan berdialog serta mencoba melakukan “kesepakatan” untuk mencapai tujuan bersama, maka situasi tersebut sudah memenuhi kriteria sebagai “aktivitas administrasi”. Oleh sebab itu, administrasi digolongkan sebagai ilmu “sosial” karena objek yang dipelajari yaitu “manusia” yang dilihat dari gagasan dan pemikirannya. Seperti diketahui bersama bahwa “manusia” memiliki latar belakang yang beragam baik sosial, ekonomi, politik dan budaya dan lain-lain. Beragamnya latarbelakang sudah barang tentu mengandung konsekuensi munculnya “pemikiran” yang mungkin memiliki keragaman pula. Pemikiran yang muncul dan berkembang dengan latar belakang yang disebutkan di atas akan memberikan ciri atau karakteristik masing-masing dalam memandang suatu kehidupan. Cara pandang tentang kehidupan tersebut dalam ilmu filsafat dan logika disebut “paradigma”. Dengan demikian dalam setiap kehidupan manusia yang ditakdirkan dalam kelompok-kelompok atau bersuku suku dan berbangsa bangsa, pada hakikatnya akan memiliki “paradigma” masing-masing seperti disebutkan di atas. Sehingga setiap bangsa akan mempunyai “paradigma” sesuai dengan latar belakang sosial-budaya, ekonomi dan politiknya. Meskipun pengertian “paradigma” telah dijelaskan pada bab terdahulu, untuk itu pada bab ini tidak diuraikan secara definitif akan tetapi lebih bersifat menegaskan dan menerangkan kembali ulasan yang lalu.

Dengan demikian secara umum pengertian tentang paradigma yaitu; cara pandang atau cara berpikir seseorang atau sekelompok terhadap persoalan kehidupan dunia yang kompleks dan mencoba memberikan suatu perspektif dalam kehidupan nyata yang dihadapi. Misalnya “paradigma” seseorang atau sekelompok orang mengenai “kekuasaan”, bahwa “kekuasaan” dapat digunakan sesuai dengan keinginannya, karena menganggap “kekuasaan” itu tunggal, tidak ada seseorang pun yang boleh ikut memilikinya, seolah “kekuasaan” menjadi miliknya. Paradigma seperti yang diuraikan tersebut akan mempengaruhi dan mendorong terhadap “perilaku” seorang pemimpin “otoriter dan diktator”. Namun jika cara berpikir sebaliknya yaitu bahwa “kekuasaan” tidak “tunggal” tapi “jamak”, maka seseorang tersebut mendorong berperilaku “demokratis”.

Sedang menurut Paulo Friere dalam Masour Fakhri (2001) menjelaskan tentang paradigma “perubahan sosial”, yakni tentang “kesadaran manusia” terhadap dirinya sendiri menghadapi perubahan, dapat digolongkan menjadi tiga yaitu pertama; kesadaran “magis”, yaitu cara berpikir yang menganggap kehidupan dunia yang dihadapi seolah lepas dengan fakta yang ada, bahwa sesuatu terjadi karena ada kekuatan yang supernatural atau transendental, sehingga suatu peristiwa yang menimpa diri manusia adalah “nasib”, jadi bersifat “fatalistik”. Cara berpikir fatalistik mendorong berperilaku “kurang kreatif dan apatis”. Kedua; kesadaran “naïf”, yaitu cara berpikir dalam melihat suatu persoalan atau suatu masalah yang menjadi faktor penyebabnya adalah terletak pada “manusianya” atau kesalahan terletak pada masyarakatnya. Jika di tengah masyarakat ada “kemiskinan” maka persoalannya karena masyarakat yang “malas atau bodoh”, sehingga jalan keluarnya yaitu harus ada “program pembangunan atau pengembangan masyarakat”, supaya masyarakat tidak malas dan lebih kreatif. Pandangan atau cara berpikir yang disebut “naïf” konsekuensinya memberikan inspirasi terhadap seseorang atau sekelompok orang mengambil tindakan yang fokusnya melakukan perubahan terhadap manusianya yakni “*mindsetting, attitude* atau sikap perilaku”, dengan cara melalui “*program up grading atau training, schooling, dan lain-lain*”. Paradigma ini juga disebut paradigma “reformatif”, yaitu membentuk kembali cara berpikir dan perilaku manusianya sesuai dengan perubahan yang diinginkan.

Selanjutnya “paradigma” yang ketiga yaitu disebut “paradigma kritis” atau juga dinamakan “paradigma transformatif”. Kerangka berpikir “kritis” memang berbeda dengan kedua paradigma di atas, yakni memandang suatu persoalan tidak hanya terletak pada faktor “nasib dan manusianya saja”, melainkan cara pandang yang lebih komprehensif dan holistik. Oleh sebab itu, cara pandang ini mampu memberikan dorongan melakukan “perubahan” secara sistemik dan struktural, walaupun kemungkinan membutuhkan waktu. Misalnya usaha usaha penyempurnaan dan pembaharuan “birokrasi pemerintahan” menuju efisiensi dan efektivitas harus dilakukan secara menyeluruh baik aspek; organisasi pemerintahan, ketatalaksanaanya,

SDM Aparaturnya dan sarana dan prasarana kerja. Jika tidak dilakukan secara menyeluruh atau holistik dan sistemik, perubahannya kurang menyentuh akar persoalan yang sebenarnya. Uraian penjelasan yang cukup panjang tentang “paradigma” dimaksudkan untuk memberikan pemahaman yang lebih luas mengenai konsep “paradigma” sehingga mampu menghantarkan pada judgement dalam berpikir dan bersikap kritis terhadap persoalan kehidupan dunia yang nyata. Kedua paradigma di atas yakni paradigma yang bersifat reformatif dan transformatif cukup relevan digunakan dalam menganalisis perkembangan dan perubahan pemikiran administrasi negara yaitu perubahan dalam aspek “aparatur negara” dan juga perubahan pemikiran dalam sistem dan struktur terhadap administrasi negara dan birokrasi pemerintahan.

Dalam mengulas mengenai paradigma administrasi negara secara singkat dijelaskan yaitu “untuk mempelajari perkembangan ilmu administrasi, dikalangan Perguruan Tinggi dikenal adanya istilah paradigma administrasi, karena dengan adanya paradigma itu kita dapat menyimak dinamika baik dari segi fokus maupun *locus*-nya”. Dalam perkembangannya selanjutnya sejak tahun 1970 sampai saat ini dapat dipandang sebagai paradigma pembangunan, karena administrasi negara menitik beratkan fokusnya pada administrasi pembangunan.

Indonesia sebagai negara berkembang telah mencoba menerapkan administrasi pembangunan dalam rangka penyusunan perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan pembangunan dalam berbagai bidang dan sektor, mengembangkan berbagai instrumen administratif yang diperlukan dalam konteks manajemen pembangunan nasional yang lebih populer dengan istilah “Pendayagunaan Aparatur Negara”.

Di kalangan akademisi, terutama di arena perguruan tinggi upaya pengembangan Ilmu Administrasi terakomodasi dari program, kurikulum dan kelembagaan, sehingga fokusnya makin meluas dan lokusnya semakin jelas dan tajam.

Adapun pembahasan pada bab ini secara khusus disajikan mengenai paradigma administrasi negara, dimaksudkan agar dalam melakukan kajian tentang administrasi negara memiliki alur dan sistematika yang jelas dan teratur terhadap setiap perkembangan perubahan pemikiran administrasi dari masa ke masa. Untuk itu penulis mencoba melakukan analisis paradigma administrasi negara dari dua narasumber yaitu Miftah Toha (1998) dan Eko Prasjo (2009). Dua pandangan paradigma administrasi negara tersebut berdasarkan kurun waktu dua dasawarsa, cukup menarik untuk dipelajari karena memberikan penekanan esensi yang berbeda dalam rangka menambah wawasan pemikiran yang *prospektif* dan *external awareness*. Toha (1998) memberikan penjelasan tentang paradigma administrasi negara berdasarkan kurun waktu secara kronologis seiring dengan perubahan pemikiran administrasi negara secara esensial. Adapun menurut Prasjo (2009) dalam menjelaskan tentang paradigma administrasi lebih menekankan pada esensi perubahan pemikiran administrasi negara.

Penjelasan Toha (1998) yang mengutip pendapat Nicholas Henry (1980) diuraikan di bawah ini tentang paradigma administrasi negara dibagi dalam lima (5) tahap paradigma yaitu sebagai berikut;

2.1 Paradigma Dikotomi Politik Administrasi (1900 – 1926)

Pada fase ini dimulai dengan tulisan FRANK J. GOODNOW dan LEONARD D WHITE dalam buku *"Politics And Administration"*, dikatakan ada dua fungsi pokok pemerintahan yang berbeda satu sama lainnya, yaitu POLITIK HARUS MELAKUKAN KEBIJAKAN-KEBIJAKAN ATAU MELAHIRKAN KEINGINAN-KEINGINAN NEGARA, sementara Administrasi diartikan sebagai hal yang harus berhubungan dengan pelaksana kebijakan-kebijakan tersebut. Dalam paradigma ini pada dasarnya memandang bahwa administrasi negara berfungsi sebagai "pelaksana kebijakan". Adapun "kebijakan" tersebut dibuat oleh "lembaga legislatif, artinya bahwa fungsi legislatif adalah membuat undang-undang, sedang secara terpisah "eksekutif" sebagai pelaksana Undang-Undang tersebut. Pemikiran dikotomi sebenarnya juga seiring dengan pemikiran Woodrow Wilson yang mengatakan *"politics the end administrative begun"*, artinya ketika politik berakhir menjalankan tugas menetapkan "kebijakan", maka administrasi negara mulai bekerja menjalankan kebijakan tersebut.

Dengan pemikiran dikotomi antara administrasi negara dengan politik, artinya pemisahan yang tegas antara lembaga eksekutif dengan legislatif tersebut maka membawa konsekuensi logis terhadap kesiapan sumber daya aparatur DPR atau legeslatif sebagai pembuat "kebijakan" (RUU dan UU) harus memiliki "komptensi" dalam berbagai sektor. Karena di satu pihak eksekutif yang memang menjadi *core* bisnisnya pada umumnya jauh lebih menguasai dibanding dengan anggota DPR atau Legislator yang berasal dari para politisi, yang berasal dari beragam latar belakang. Dengan kata lain lembaga legislatif sebagai lembaga politik yang notabene para anggotanya berasal dari partai politik yang tidak selalu memiliki "kompetensi" yang sama dengan lembaga eksekutif, maka secara kelembagaan pula anggota DPR harus didukung oleh tim staf ahli yang membidangi kompetensi tertentu masing-masing.

2.2 Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi (1927 – 1937)

Paradigma kedua ini dipelopori oleh W.F WILLOUGHBY (*Principle Of Public Administration*), disebutkan bahwa Prinsip-prinsip Administrasi Negara memberikan indikasi trend baru dari perkembangan bidang administrasi dan sekaligus membuktikan

bahwa prinsip-prinsip tersebut ada dan dapat dipelajari. Prinsip-prinsip administrasi negara ialah adanya suatu kenyataan bahwa administrasi negara dapat terjadi pada semua tatanan administrasi tanpa memperdulikan kebudayaan, fungsi, lingkungan misi atau kerangka institusi artinya dapat diterapkan dan dipakai oleh negara-negara yang berbeda kebudayaan, lingkungan, fungsi, misi atau kerangka institusi.

Dalam paradigma kedua ini pada kenyataannya memiliki prinsip-prinsip yang mampu diterapkan secara lintas kultural (*cross cultural approach*), artinya bahwa fungsi, misi dan kerangka institusi administrasi bisa berjalan dalam lingkungan mana saja. Administrasi dilingkungan kebudayaan Eropa, Amerika Serikat, Inggris, Australia dan juga di negara yang merdeka pada abad 20-an seperti di Asia dan Afrika termasuk di Indonesia, fungsi dan kerangka institusi serta misi administrasi dapat dilaksanakan, meskipun hasilnya masing-masing berbeda. Untuk itu pada era paradigma kedua ini mendorong timbulnya kajian tentang “perbandingan administrasi negara”. Dengan kajian perbandingan administrasi negara, dapat diperoleh pengetahuan tentang persamaan dan perbedaan dalam pelaksanaan prinsip-prinsip administrasi antara lingkungan kebudayaan yang berbeda, akan menghasilkan suatu “*common ground*” yang mampu menghantarkan pada tahapan ilmu pengetahuan yang mandiri dan bersifat universal.

2.3 Paradigma Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik

“Dalam paradigma ketiga, Administrasi Negara adalah sebagai ilmu politik yang berkembang tahun 1950 – 1970, fase paradigma ketiga merupakan suatu usaha untuk menetapkan kembali hubungan konseptual antara Administrasi Negara dengan Ilmu Politik, oleh karenanya tulisan-tulisan tentang administrasi dalam era tersebut pemahaman pembicaraannya pada wilayah kepentingan (*area of interest*)”.

Pada paradigma yang ketiga administrasi negara era tahun 70-an memang masih dekat dengan ilmu politik. Kajian administrasi yang meliputi ruang lingkup “kepentingan publik” yakni peran administrasi negara menuju pada usaha usaha mengurus dan mengelola serta menggerakkan berbagai sumber daya untuk mewujudkan “kepentingan publik” atau *public of interest*. Wilayah kepentingan publik dalam arti usaha memperjuangkan tercapainya kepuasan kepentingan publik salah satu instrument adalah “kekuasaan” yang digunakan merealisasikan tujuan melalui proses “serangkaian pengambilan keputusan”. Sedangkan bahasan mengenai “kekuasaan” lebih dekat dengan wilayah kajian ilmu politik. Untuk itu pada era paradigma keempat tarikan kearah ilmu politik lebih menonjol dalam kajian administrasi negara. Misalnya kajian administasi negara tentang “hubungan”, “peran”, “pengaruh” antara

“partisipasi masyarakat terhadap pembangunan pedesaan”. Dengan topik “partisipasi masyarakat dan pembangunan pedesaan”, pada waktu itu banyak dilakukan kajian baik dalam studi atau survei dan juga pembuatan skripsi atau tesis. Adapun argumentasi bahwa “partisipasi masyarakat” secara esensial berkaitan dengan dukungan atau *support* pada dasarnya terkait dengan “ruang lingkup kekuasaan” atau “kekuatan” yang merupakan wilayah kajian “ilmu politik”. Sehingga dalam era paradigma ketiga ini kajian administrasi Negara lebih berorientasi pada ilmu politik.

2.4 Paradigma Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi

“Dalam paradigma ke empat mendasari pada argumen bahwa, Administrasi Negara adalah sebagai ilmu administrasi yang berkembang tahun 1956-1970, pada paradigma ini Ilmu Administrasi pada paradigma ini menawarkan teknik-teknik yang “*shopisticated*” yang memerlukan keahlian dan spesialisasi (*Herbert A Simon, Organization 1958, organisasi mulai berkembang pesat pada era 1960-an sebagai satu spesialisasi dari ilmu administrasi*)”.

Dalam pandangan paradigma administrasi negara yang keempat berpijak pada perkembangan spesialisasi dari beberapa cabang manajemen dan organisasi yang sangat dinamis. Misalnya perkembangan dari cabang manajemen yang juga telah menjadi ranting-ranting ilmu pengetahuan yang mulai mandiri seperti “perencanaan” dan *network planning*, PERT (perencanaan, evaluasi, pengawasan, review, teknik), menawarkan teknik-teknik yang “*sophisticated*” yakni dalam perhitungan matematik dan statistik yang rumit dalam rangka membantu melakukan kegiatan organisasi secara efisien dan efektif. Bahkan dewasa ini juga berkembang spesialisasi dari teknik evaluasi misalnya “pengukuran kinerja organisasi dan juga kinerja pegawai, dengan menggunakan teori “*Balance Scorecard*”. Perkembangan konsep dan teori seperti dalam paradigma keempat justru lebih maju diterapkan dilapangan bisnis terutama dalam pengembangan industri industri manufaktur dan juga industri jasa *finance*. Namun masih dirasakan perkembangannya lamban penerapannya di sektor publik, memang pada era tahun 1980-an di Amerika Serikat telah diterapkan “paradigma” administrasi bisnis ke sektor publik oleh David Osborne dan Ted Geabler dalam buku “*Re Inventing goverment*”, dinilai cukup berhasil dalam memangkas birokratisasi di negerinya. Akan tetapi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di Indonesia masih banyak kendala untuk diterapkan sesuai dengan konsep dan teori sepuluh prinsip “*re inventing government*” tersebut.

2.5 Paradigma Administrasi Negara Sebagai Administrasi Negara

Dalam paradigma kelima menekankan kembali bahwa, administrasi negara adalah sebagai administrasi negara yang berkembang tahun 1970-an, pada paradigma ini administrasi negara semakin bertambah perhatiannya terhadap ilmu kebijaksanaan, politik ekonomi, proses dan cara-cara pengukuran dari hasil-hasil kebijakan yang telah dibuat. Dalam perkembangan dianggap sebagai satu mata rantai yang menghubungkan antara fokus administrasi negara dengan *locus*-nya (administrasi negara adalah teori organisasi, praktiknya dalam analisis *public policy* dan teknik-teknik administrasi dan manajemen yang sudah maju, adapun locus normatif dari administrasi negara dalam paradigma ini adalah “birokrasi pemerintah”).

Paradigma kelima ini fokus perhatian pada perkembangan administrasi negara era 1990-an sampai sekarang yaitu pada studi “kebijakan publik”. Bahkan kajian kebijakan publik telah berkembang di banyak perguruan tinggi di Indonesia baik pada tingkat program S1 maupun S2 dan bahkan S3 di beberapa perguruan tinggi. Seiring dengan perkembangan studi kebijakan publik di perguruan tinggi juga di instansi pemerintah sudah menjadi kurikulum inti pada pendidikan reguler yaitu pada pendidikan pimpinan administrasi di pemerintahan sipil. Demikian pula kajian terhadap organisasi pemerintahan yaitu birokrasi pemerintahan sudah mulai banyak menjadi perhatian baik para ahli maupun praktisi untuk mengembangkan “birokrasi pemerintahan” yang efisien dan efektif serta “manajemen pemerintahan”. Perkembangan yang cukup pesat dalam studi “kebijakan publik” dan manajemen pemerintahan, merupakan refleksi terhadap upaya membangun “kinerja pemerintahan yang efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan publik yang memuaskan yaitu; cepat, murah, nyaman dan aman”.

Uraian penjelasan di atas mengenai paradigma administrasi negara menurut Toha (1998) membagi dalam lima tahap perkembangan paradigma yang pernah menjadi tonggak pemikiran para ahli administrasi negara pada zamannya masing-masing. Namun demikian pemikiran mulai dari “pemisahan politik dengan administrasi, prinsip-prinsip administrasi negara yang diterapkan dilingkungan lintas kebudayaan, administrasi negara sebagai ilmu politik, administrasi negara berkembang dengan melalui teknik manajemen yang *sophisticated* dan administrasi negara berkembang kearah “kebijakan publik dan birokrasi pemerintahan”, tidak berarti masing-masing pemikiran tersebut hilang atau berjalan sendiri masing-masing dalam mencari kemandiriannya atau akan menghilang. Melainkan paradigma tersebut justru diharapkan akan menjadi berkembang kembali ketika para ahli melakukan kajian yang lebih luas dan kontekstual dengan satu atau beberapa paradigma yang saling berkaitan agar dapat dicari makna hubungan atau relasinya.

Adapun kajian paradigma administrasi negara selain dari pendapat Toha (1998) di atas, pada kesempatan ini akan dibahas pendapat Prasajo (2009) yang mengulas tentang paradigma dengan membagi dalam tiga kelompok yaitu yang disebut *pertama*; paradigma “*Old Public Administration*”, *kedua*; *New Public Management*, *ketiga*; *New Public Services*. Pembahasan mengenai paradigma administrasi dari dua nara sumber dimaksudkan untuk memberikan wawasan yang luas dan lebih komparatif. Oleh sebab itu, kajian tersebut dapat diperoleh persamaan dan perbedaan dalam setiap perkembangan dan perubahan konsep dan teori administrasi negara. Untuk itu di bawah ini dikutip cukup panjang dari pendapat Prasajo (2009) yaitu bahwa “Sejalan dengan definisi dan ruang lingkup administrasi negara, paradigma dalam administrasi negara juga mengalami pergeseran dan penamaan jenis paradigma berdasarkan substansi perubahan perkembangan ilmu administrasi negara yang di praktikan di negara-negara maju. Paling tidak ada tiga paradigma utama yang berkembang dalam administrasi negara yaitu;

2.6. Paradigma Old Public Administration (OPA)

Dalam paradigma OPA tidak terlepas dari pemikiran yang berdasarkan pada pandangan para ahli administrasi dan manajemen awal abad 20-an seperti Max Webber, Henry Fayol yang bercirikan misalnya; landasan moral dan etika menjadi pedoman utama dalam pelayanan publik, kepemimpinan yang baik sebagai orientasi ketauladanan bagi warga negaranya. Hubungan antara atasan dan bawahan dilandasi oleh hubungan sejati bapak-anak, prinsip loyalitas bawahan menjadi faktor penentu, pemerintahan bersifat sentralistis, pembagian kerja yang jelas organisasi bersifat hierarkis dan satu kesatuan komando dan lain-lain.

Penjelasan mengenai ciri-ciri OPA di atas juga selaras dengan pendapat Prasajo (2009) yang menjelaskan yaitu; *Old Public Administration* atau administrasi negara tradisional, dalam mendeskripsikan mengenai paradigma tersebut berdasarkan pandangan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dalam Webber yang dijelaskan Prasajo (2009).

Dalam konsep OPA sangat diwarnai oleh pemikiran Max Weber tentang Tipe Ideal Birokrasi. Sesuai dengan prinsip-prinsip yang dikembangkan oleh Weber, maka birokrasi yang ideal harus memiliki spesialisasi, memiliki hierarki sebagai rentang kendali, impersonal, pemisahan antara hak miliki pribadi dan jabatan beberapa ciri-ciri lainnya. Dalam praktiknya hal ini menyebabkan administrasi negara bersifat tertutup dan keterlibatan masyarakat yang sangat rendah. Hal ini karena beberapa hal yaitu efisiensi sebagai ukuran kerja dan bukannya *responsiveness*, model administrasi yang bersifat *top down* dan hierarkis, *bueaucratic rational choice* sebagai dasar pengambilan

keputusan dan *bueaucratic Action* yang menimbulkan *red tape*. Sebenarnya dalam tradisi di Jerman, birokrasi Max Weber telah menciptakan efisiensi dan efektivitas pemerintahan yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam kurun waktu yang lama. Meskipun terkesan kaku, birokrasi Jerman sangat sesuai dengan idiologi sosialisme yang berkembang di Jerman”.

Paradigma OPA di atas memberikan pemahaman tentang administrasi negara sesuai dengan zamannya yakni sekitar abad 19-an dengan mengambil pendapat Max Weber, seorang Sosiolog dan juga pencetus pertama tentang “model birokrasi rasional” yang sangat terkenal sebagai tonggak awal meletakkan landasan “norma, nilai, kriteria, standar dan prosedur kegiatan yang dikerjakan oleh orang atau sekelompok orang dalam organisasi pemerintahan”. Walaupun pendapat Max Weber ketika dipraktikkan menimbulkan banyak kendala dan bahkan kemungkinan sulit dijalankan karena dianggap idealis dan bahkan utopis, terutama di lingkungan masyarakat yang feodal dan petronage. Akan tetapi pendapat yang sudah berusia ratusan tahun secara legendaris masih tetap dikutip oleh banyak ahli administrasi negara ketika melakukan kajian tentang “birokrasi”. Hal senada juga diungkapkan yang memandang pada masa paradigma OPA justru menimbulkan banyak masalah seperti; penyelenggaraan pemerintahan lebih tertutup, kurang mendorong partisipasi, lebih bersifat *top down* dalam melakukan kegiatan serta tumbuh perilaku birokrat yang melakukan korupsi (*red tape*).

Demikian pula di Indonesia ketika kondisi masyarakat pada umumnya masih kental budaya “feodalismenya”, maka akan sulit melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang objektif-rasional seperti yang dikehendaki dalam konsep Max Weber di atas. Misalnya budaya feodalistik akan mengalami kesulitan ketika harus bersikap “impersonal”, memisahkan kekayaan atau kepemilikan dinas dengan pribadi, karena sifat feodal menganggap “kekuasaan” itu miliknya dan rasa kekerabatan masih kuat sehingga cenderung mudah melakukan nepotisme dan juga budaya setoran ke atasan. Walaupun kebijakan pemerintah dalam pembangunan bidang “pembinaan dan pendayagunaan aparatur birokrasi sudah cukup proaktif sejak masa Orde Baru sampai sekarang masa Orde Reformasi”. Akan tetapi pada kenyataannya belum mampu merubah “*mindsetting*” atau paradigma aparatur birokrasi yang sesuai dengan peran dan fungsinya yaitu sebagai “*public servant*” atau “pelayan masyarakat”. Peran dan fungsi yang sangat luhur dan penting semacam itu yang tetap masih belum menjadi orientasi dalam aktivitas di birokrasi pemerintahan. Fenomena tersebut sesuai dengan hasil penelitian Priyo (1993) yang mengatakan bahwa sesungguhnya birokrasi pemerintahan sejak zaman Orde Lama maupun Orde Baru masih belum berubah yaitu budaya “birokrasi feodalisme” masih kuat. Demikian pula hasil penelitian Headly (2006) menyatakan bahwa dalam sejarah birokrasi di Indonesia sejak zaman “kerajaan Majapahit-Mataram”, kemudian pemerintahan Hindia Belanda sampai pada

masa kemerdekaan republik Indonesia yaitu masa Orde Baru-Orde Lama dan masa saat ini yakni Orde Reformasi, kondisi birokrasi pemerintahan masih kental pengaruh “feodalisme” dalam tubuh birokrasi pemerintahan.

Padahal pada tahun 1990-an para ahli dan praktisi di bidang administrasi negara telah memperkenalkan konsep dan teori paradigma yang lebih baru sebagaimana yang juga dibahas oleh Prasojo (2009) pada pembahasan paradigma selanjutnya yaitu yang disebut “*New Public Management*”. Akan tetapi sampai saat ini konsep Birokrasi Rasional menurut Max Webber justru menimbulkan dampak negatif dan konsep yang baru (NPM) masih berjalan di tempat.

Seperti telah disebutkan di atas, kajian tentang paradigma OPA meskipun memiliki kelemahan dan kurang berhasil diterapkan di negara Indonesia karena pengaruh budaya birokrasi yang feodalistik yang masih kuat. Indonesia yang pernah dijajah oleh Belanda, maka untuk mengenal birokrasi pada zaman Hindia Belanda yang disebut birokrasi kolonial. Pada masa itu birokrasi pemerintahan hanya ditujukan untuk melayani kepentingan golongan kulit putih. Sedangkan birokrasi untuk masyarakat pribumi oleh pemerintah kolonial menggunakan hukum adat. Artinya birokrasi pemerintahan pada waktu itu lebih dominan unsur feodalisme berdasarkan sistem kerajaan. Sebagaimana diketahui wilayah Indonesia Sebelum dijajah Belanda banyak wilayah yang berbentuk kerajaan seperti di Jawa, Sumatera, Kalimantan dan beberapa wilayah lainnya. Sudah barang tentu birokrasi pada zaman kerajaan di mana kekuasaan hanya ada pada satu tangan yaitu raja, maka birokrasi yang diciptakan terutama di Jawa yang lebih kearah agraris maka corak birokrasinya lebih kental dengan sistem patrimonial. Di mana seorang raja itu sebagai patron dan rakyatnya atau abdi dalam sebagai kliennya, jadi hubungannya adalah bapak-anak buah. Atau dalam kerajaan di Jawa dikenal istilah hubungan antara “kawula dan gusti”.

Corak birokrasi patrimonial sebagai digambarkan oleh Max Weber tentang “dominasi patrimonial” yaitu di mana jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hierarki lebih didasarkan pada hubungan pribadi dan hubungan Bapak-anak buah atau *patrón-client relationship*. (Priyo Budi Santoso, 1993; 22) dalam corak birokrasi ini hubungan pribadi lebih menonjol sehingga tidak akan terjadi unsur objektivitas dalam pengangkatan jabatan birokrasi. Seorang pimpinan sebagai Bapak-buah sulit untuk dikritik. Walaupun rationalitas birokrasi sebagaimana yang dikemukakan Max Webber yakni hubungan antara atasan dan bawahan atau antarpegawai harus bersifat “impersonal”. Akan tetapi pada kenyataannya sulit dilaksanakan karena kedekatan hubungan yang sudah saling mengenal secara pribadi antara atasan dan bawahan. Pada gilirannya unsur objektivitas dalam pengambilan keputusan kurang berjalan mulus. Apalagi bangsa Indonesia atau yang sebelum dijajah Belanda sebagian wilayah nusantara berbentuk kerajaan. Selama masa penjajahan pemerintah hindia belanda membiarkan urusan publik terhadap penduduk bumi putra menggunakan hukum adat

atau tradisi yang sudah berjalan sebagaimana bercorak kerajaan. Oleh sebab itu, corak birokrasi di negara jajahan seperti Indonesia disebut “birokrasi kolonial”.

Selanjutnya kembali kepada corak birokrasi kolonial, mengingat watak dan sifat kolonial adalah menjajah dan berorientasi pada aspek ekonomi dan politik maka tujuan pemerintah kolonial adalah eksploitasi dan penguasaan politik. Untuk melaksanakan dua tujuan itulah birokrasi dibentuk, sehingga kedudukan birokrasi kolonial juga tidak lebih dari kepanjangan tangan kekuasaan kolonial. Priyayi sebagai *amtenaar* (pangreh praja), yaitu priyayi yang mempunyai kekuasaan bukan sekedar orang gajian, karena mempunyai kedudukan yang kuat dalam masyarakat. Pada dasarnya watak dasar paradigma pemerintah kolonial sudah barang tentu akan menjajah wilayah yang sudah dikuasanya. Oleh sebab itu, penyelenggaraan birokrasi pemerintahan lokal harus dikendalikan dengan cara setiap pengangkatan pejabat publik seperti Raja, Adipati, Demang adalah sosok “pamong praja” yang tetap setia pada pemerintah kolonial.

Suthelard (1983: 250 dalam Priyo, 1993: 42) mengatakan bahwa terdapat kesamaan umum dikalangan penguasa kolonial, bahwa penghormatan rakyat kepada pejabat pribumi yang menjamin keselamatan kehadiran Belanda di Jawa, paling tidak dipertahankan dengan menjaga agar korps (birokrasi) ini tetap tradisional. Pendapat Sutherland tersebut memperkuat penjelasan terhadap corak birokrasi kolonial sebagaimana disebut di atas.

Kemudian bagaimana corak birokrasi setelah Indonesia merdeka, menurut pengamatan Ben Anderson maupun Ann Rith Willner, dalam Priyo (1993) mengatakan pada dasawarsa tahun 50-an dan tahun 60-an telah melihat kecenderungan dalam kehidupan politik orang Jawa untuk kembali ke pola-pola yang terdapat di masa sebelum kedatangan kolonia Belanda. Khususnya mengenai pemerintahan neotradisional, Willner mengatakan bahwa birokrasi pada masa tersebut dalam kenyataannya mempunyai ciri yang lebih dekat dengan model pangreh praja daripada model demokrasi rasional yang terdapat pada masa sebelum perang dunia kedua. Mempelajari pendapat Ben Anderson dan Ann Rith Willner tersebut mencoba membandingkan corak birokrasi kolonial dengan birokrasi pemerintahan yang sudah mengalami proklamasi kemerdekaan. Artinya bahwa merebut wilayah kekuasaan nusantara melalui revolusi fisik sehingga menjadi sebuah negara yang berdaulat merupakan keniscayaan akan diikuti dengan revolusi “pemikiran” dalam mengurus negara. Corak birokrasi pada masa pemerintahan Republik Indonesia pasca proklamasi kemerdekaan, yang dipelajari oleh Ben Anderson dan Willner menunjukkan perubahan yang belum signifikan antara corak birokrasi kolonial dengan birokrasi pemerintahan Republik Indonesia, minta dilayani, bergaya “boss”.

Selanjutnya Emmerson dan Jackson dan Pye (dalam Priyo, 1978: 90) dalam pengamatannya tentang model dan posisi birokrasi sampai pada masa pasca tahun 1965, menyampaikan bahwa baik model birokrasi sebelum kemerdekaan seperti

"pamong praja" dan "pegawai negeri" nampak lebih banyak menunjukkan ciri-ciri gaya yang sama dari pada sebaliknya. Dalam kaitan ini ciri-ciri yang bersumber pada nilai-nilai tradisional secara substansial tetap berlanjut, meskipun dalam beberapa segi memprihatinkan bentuk ekspresi yang baru. Dalam perkembangannya corak birokrasi di Indonesia pada pasca tahun 1965, menurut pengamatan Emmerson dan Jackson dan Pye, pengaruh nilai-nilai tradisional yang dimiliki oleh "pamong praja" dan "pegawai negeri" masih kuat. Adapun nilai-nilai tradisional yaitu nilai-nilai yang diwariskan dari unsur-unsur nilai tradisional tersebut tetap masih ada, akan tetapi diekspresikan dalam bentuk yang baru atau dapat dikatakan muncul gaya "neofeodalisme" yang melekat pada "pamong praja" dan "pegawai negeri". Misalnya pejabat publik yang seharusnya berperan melayani masyarakat namun justru jabatan publik tersebut dijadikan sebagai sumber kekuasaan yang dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi pejabat publik. Seperti perilaku model pembangunan bersifat "*top down*" pada gilirannya hasil pembangunan sering kali tidak tepat sasaran. Elitisasi birokrasi juga mendorong tumbuh suburnya "neofeodalisme" di kalangan para birokrat mulai dari pemerintahan tingkat pusat sampai ke pemerintahan daerah. Apalagi pada masa orde baru para pejabat publik misalnya menteri, gubernur dan bupati/walikota sebagian besar dijabat oleh militer sebagaimana konsekuensi politis "dwi fungsi ABRI".

Bagaimana pada masa Orde Baru, dikatakan bahwa pada masa Orde Baru juga telah ada upaya modernisasi birokrasi yaitu dengan naiknya kaum teknokrat/kaum intelektual yang mengisi jabatan dalam birokrasi, memiliki pandangan dan penghayatan mengenai kedudukan birokrasi dalam struktur masyarakat serta orientasi terhadap birokrasi itu sendiri, yaitu bagaimana pengembangan birokrasi kaum teknokrat inilah yang kemudian melaksanakan modernisasi birokrasi. Tetapi sesuai fungsinya sebagai teknokrat, pengertian mereka tentang modernisasi juga sangat bersifat teknokratis (dalam Priyo Budi Santoso, 1993; 49).

Kemudian dijelaskan pula bahwa persepsi modernisasi yang sangat teknokrasi ini melahirkan implikasi yang sangat luas terhadap konsentrasi kekuasaan di tangan birokrasi. Oleh karena itu, Ruth T. Mc. Vey (1986: 207) cenderung mengatakan adanya kemiripan antara birokrasi Orde Baru dengan birokrasi kolonia Belanda tahun 1930-an yaitu "*beambten staat*"; keduanya meletakkan administrasi sebagai panglima dan bukannya politik sebagai panglima. Keduanya menekankan keahlian teknik dan pembangunan ekonomi sebagai nilai-nilai utama. Dan sebagaimana "*beambten staat*" pada masa kolonia, birokrasi Orde baru ini terancam alienasi, akan tetapi alienasi dan elitisasi birokrasi itu bukan semata-mata disebabkan oleh konsep modernisasi yang bersifat teknokratis sebagaimana di atas. Lingkungan budaya yang melingkari justru mempunyai pengaruh yang besar terhadap gaya kerja birokrasi. Penjelasan selanjutnya dari aspek perkembangan birokrasi pada era orde baru dalam pengamatan Priyo (1993) tidak menunjukkan perubahan yang signifikan dari nilai-nilai tradisional

tersebut. Walaupun yang menduduki posisi jabatan tersebut dari kalangan teknokrat yang pada hakikatnya memiliki pendidikan moral yang diperoleh dari “barat”. Sebagai pejabat publik yang seharusnya dekat dengan masyarakat yang dilayani, namun dalam kenyataannya terjebak oleh kondisi ter-“eliminasi” dari lingkungannya, mereka justru terjebak oleh posisinya sebagai elit birokrasi. Yang berimplikasi terhadap semakin jauh jarak antara pemimpin dengan rakyatnya.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa perkembangan birokrasi di Indonesia baik pada zaman birokrasi kerajaan, birokrasi kolonial, birokrasi pasca kemerdekaan dan birokrasi Orde Baru corak birokrasinya masih bersifat patrimonial dan feodalistik, dan bahkan pada masa Orde Baru meskipun kaum teknokrat telah mengatakan modernisasi birokrasi namun budaya penguasa sangat mempengaruhi corak birokrasi yang masih berorientasi pada gaya *ambtenaar* yakni lebih menonjolkan kekuasaan dari pada memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan nilai-nilai patrimonialisme dan feodalistik serta budaya jawa yang berupaya melanggengkan model kekuasaan tunggal Ben Anderson dalam Priyo Budi (1993), justru dipelihara dan dipertahankan terus sampai berakhirnya keruntuhan rezim Orde Baru pada tanggal 21 Mei 1998.

2.7. Paradigma New Public Management (NPM)

Ketika paradigma OPA menimbulkan berbagai macam sebutan kegagalan dalam kegiatan administrasi publik terutama pemberian pelayanan publik misalnya analogi *pathologie bureaucracy* dan *mal administration* sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka upaya melakukan perubahan terus berjalan dengan berbagai ide-ide yang cemerlang menuju administrasi modern.

Wujud administrasi modern adalah terletak pada orientasi perubahan nilai-nilai, prinsip dan metode serta teknik dalam manajemen dan organisasi pemerintahan menuju pada sistem anggaran berbasis kinerja, penyelenggaraan sektor publik yang tidak bias efisien dan efektif diserahkan kepada sektor swasta, menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan lain-lain.

Pemikiran atau paradigma seperti yang disebut di atas digolongkan dalam *New Public Management* (NPM). Dalam paradigma Kedua *New Public Management* (NPM), masih menurut pandangan Prasojo (2009) dikatakan:

“Merupakan pemikiran dan praktik kontemporer untuk menerapkan semangat dan metode administrasi di sektor privat untuk diambil alih di sektor publik”. Hal ini muncul karena krisis finansial pada akhir tahun 1970-an telah menyebabkan beban birokrasi yang sangat berat dan ketidakmampuan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. NPM memberikan jawaban untuk meningkatkan

produktivitas administrasi negara dalam memberikan pelayanan melalui sejumlah metode. Pada dasarnya NPM dilandasi oleh menguatkan ideologi pasar yang menganggap peran negara dalam pelayanan publik harus diminimalisasi dan memperkuat keterlibatan sektor private dan masyarakat dalam memberikan pelayanan publik. Dengan kata lain bagaimana menjalankan pemerintah menurut mekanisme pasar dan menggunakan prinsip-prinsip manajemen swasta. Negara-negara yang menjadi pionir dalam NPM adalah Inggris, USA dan New Zealand. Sementara di Eropa Kontinental, perkembangan NPM tidaklah terlalu mendapatkan respon karena dianggap tidak sesuai dengan ideologi sosialisme yang menjamin keterlibatan negara dalam pelayanan publik.

Prinsip-prinsip dasar yang dipergunakan oleh NPM dalam administrasi negara adalah: pertama, *cara meningkatkan pelayanan publik lebih banyak dengan tingkat pendapatan yang sama atau lebih kecil*; Kedua, *Insentif mekanisme pasar untuk menghilangkan patologi birokrasi*; Ketiga, *alternatif pelayanan publik yang lebih luas dengan mengurangi monopoli*; Keempat, *akuntabilitas yang lebih baik dengan decentralized management*; Kelima, *pemisahan antara regulator dan service deliverer dalam pelayanan publik*; Keenam, *fokus pelayanan pada output dan outcome, tinimbang proses dan struktur*. Sedangkan dengan doktrin yang dipergunakan adalah pemanfaatan manajemen profesional, penggunaan indikator kinerja, penekanan pada kontrol output, pergeseran ke unit-unit lebih kecil, pergeseran kompetisi yang lebih tinggi, penekanan pada gaya *sektor private* dan penekanan pada penghematan”.

Kajian perubahan paradigma di bidang administrasi negara di atas yang penulis kutip cukup lengkap dan panjang dimaksudkan memberikan kajian yang utuh dari pemikiran tersebut sehingga pemahaman terhadap perkembangan perubahan paradigma lebih mendalam. Oleh sebab itu, pernyataan di atas sesungguhnya menunjukkan perubahan pemikiran yang cukup mendasar atau radikal yaitu mulai dari cara atau tata kelola pemerintahan yang awalnya di negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris dan Eropa mengalami kekurangan pembiayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, kemudian melibatkan “peran swasta” untuk ikut menyelenggarakan urusan kepentingan publik. Demikian pula bagi negara berkembang seperti Indonesia dalam tata kelola pemerintahan yang “serba negara” mencoba beralih dan mengikuti paradigma di atas yakni “melibatkan sektor swasta untuk ikut menyelenggarakan urusan publik”. Dengan kata lain pemerintah yang selama ini memiliki kewenangan (*authority*) monopoli kemudian diserahkan atau didesentralisasikan kepada sektor swasta terutama yang menyangkut urusan ekonomi atau sering disebut “desentralisasi ekonomi”. Perubahan pemikiran tersebut banyak dipengaruhi oleh konsep dan teori “*Good Governance*” (*Opting For partnership*, Kathleen Lauder, 2001) yang menawarkan konsep bahwa penyelenggaraan urusan publik supaya efisien dan efektif harus melibatkan *stakeholder* tidak hanya pemerintah tetapi juga pihak swasta dan masyarakat. Dan *Re Inventing Governance* (David Osborne dan Ted Gaebler, 1992), yang pada intinya

juga menawarkan konsep bagaimana penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif harus dilakukan dengan cara atau model pengelolaan “bisnis”. Pengelolaan model “bisnis” yakni antara lain; berorientasi pada pendapatan bukan pengeluaran, orientasi hasil (*result oriented*) bukan terpaku pada persoalan prosedur dan struktur, membangun kreativitas melalui semangat kompetisi yang sehat sebagaimana cara berpikir seperti “mekanisme pasar”, lebih berorientasi pada out come dan lain-lain. Pergeseran cara mengelola pemerintahan seperti diuraikan di atas juga seiring dengan prinsip pemerintahan yang diutarakan oleh “David Boaz dalam Nugraha” (2006) yaitu mengatakan “*The best government is the least government*”, artinya pemerintah yang baik adalah pemerintah yang sedikit memerintah. Dengan menganut politik pemerintahan ke arah konsep “desentralisasi” baik desentralisasi politik, wilayah dan desentralisasi ekonomi, maka sesungguhnya kewenangan pemerintah sudah berkurang dan terjadi proses “demonopolisasi pemerintahan”. Fenomena tersebut sudah mulai terjadi dalam penyelenggaraan administrasi negara di Indonesia dengan telah ditetapkan “kebijakan pemerintah” tentang “Kerja sama pemerintah-swasta” atau lebih dikenal “*Public Private Partnership*”. Ketika prinsip “pemerintah sedikit memerintah” telah dilaksanakan maka pemerintah hanya menjalankan fungsi sebagai “fasilisator, regulator, katalisator dan pengendali”. Sedangkan fungsi teknis operasional juga sudah diserahkan kepada pihak ketiga atau di laksanakan dengan sistem “*outsourcing*”. Konsep ini dalam perkembangannya tidak luput juga dari kritik karena dalam praktiknya memberikan dampak yang negatif terhadap sekelompok masyarakat marjinal yang kurang memiliki akses informasi dan akses kekuasaan. Dengan kata lain paradigma di atas berdampak pada timbulnya proses kesenjangan sosial dan disparitas pendapatan yang semakin tajam dan massif.

Munculnya kritik terhadap paradigma kedua di atas, Prasoj (2009) juga mengulas perubahan pemikiran yang disampaikan sebagai berikut; “Perkembangan NPM bukanlah tanpa kritik, karena nilai dasar yang dipergunakan sangat berorientasi pada nilai di *sector private*. Hal ini menyebabkan ketimpangan pelayanan bagi masyarakat karena lebih mendahulukan kewirausahaan daripada hak-hak masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Adalah Denhardt dan Denhardt (2000) yang menyampaikan kritik perlunya meninggalkan NPM karena tidak sesuai dengan semangat pembentukan negara untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Di era reformasi dewasa ini memiliki harapan adanya perubahan terutama dengan telah dilakukan amandemen ke empat UUD 1945 dan otonomi daerah yang luas melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan yang disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 tentang Pemerintahan Daerah adalah merupakan langkah yang cukup fundamental bagi perubahan pengelolaan negara kearah yang lebih demokratis dan adil. Seiring dengan iklim yang kondusif bagi perubahan-perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan maka untuk melengkapi kajian tentang

birokrasi dan perubahan paradigma yang terjadi dalam konteks tersebut disajikan beberapa kecenderungan arah perubahan paradigma dalam pemerintahan dan yang akan mempengaruhi corak birokrasi di Indonesia yaitu antara lain dikutip dari Miftah Toha (2003: 90) mengenai beberapa ahli bidang pemerintahan, yang menulis tentang perubahan dalam pemikiran di bidang penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut:

1. Perubahan paradigma dari orientasi manajemen pemerintahan yang sarwa negara menjadi berorientasi ke pasar atau market (David Osborn dan Ted Gablaer, 1996).
2. Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoriter menjadi berorientasi kepada *small* dan *less government* dan demokrasi (David Boaz dan Savas).
3. Perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kewenangan (Litvack dan Sedden).
4. Perubahan manajemen pemerintah yang hanya menekan batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara tertentu mengalami perubahan ke arah "*boundaryless organization*"; (Kehnichi Ohmae, 1995).
5. Perubahan dan paradigma yang menyangkut tatanan birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang *post bureaucratic organization*; (*New Paradigm of Government*, Patricia Ingraham and Barbara Romzek).
6. Perubahan paradigma dan *low trust society* ke arah *high trust society*.

Pemetaan perubahan paradigma di atas; yaitu keenam paradigma dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan merupakan perubahan yang cukup fundamental yang mampu merubah sistem dan struktur. Keenam paradigma seperti desentralisasi, *less government*, globalisasi, privatisasi, partisipasi masyarakat merupakan ciri dari penyelenggaraan administrasi negara modern. Ketika beberapa negara di belahan dunia, misal; di Amerika Serikat, Inggris, negara-negara eropa barat, australia, dan lain-lain menerapkan paradigma tersebut sekitar tahun 1980-an, pada kenyataannya mampu mendorong terhadap pertumbuhan ekonomi yang maju dan stabilitas politik yang cukup kuat, sehingga kesejahteraan elemen warga negaranya tercapai secara merata dan menurunkan metimpangan sosial.

Seiring dengan isu pembahasan mengenai konsep perubahan paradigma di atas, pendapat yang lain untuk menambah wawasan dan melengkapi pembahasan di atas dikutip pendapat Budi Setyono (2002: 80), dalam Istianto (2011) yaitu menjelaskan secara matrik mengenai perbandingan antara paradigma lama dengan paradigma baru bagi aparatur pemerintahan daerah yang dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah seperti diuraikan pada tabel di bawah ini;

No	Variabel	Paradigma Lama	Paradigma Baru
1.	Sistem organisasi dan tatakerja pegawai	Sentralisasi, biasa bergantung ke pusat	Mandiri, turun ke bawah
2.	Sikap dan daya cipta	<i>Passive receiver</i> (pasif menerima)	<i>Active creator</i> (aktif kreatif)
3.	Sistem operasi	Komando (<i>commanding operation style</i>)	Konsultatif (<i>consultative operation style</i>)
4.	Sikap terhadap masalah dan ide baru yang muncul	<i>Passive reaktive</i> (pasif reaktif)	<i>Active responsive</i> (aktif dan tanggap)
5.	Manajemen kerja	Nonpartisipatif	Partisipatif
6.	Orientasi pembangunan	Berorientasi fisik (<i>physical centered development</i>)	Berorientasi pada manusia (<i>people centered development</i>)
7.	Metode pengambilan keputusan	<i>Top down</i>	<i>Bottom up</i>

Sumber: Budi Setyono (2002: 98)

Jika pendapat Setyono (2002) di atas menjadi landasan pemikiran ke arah perubahan birokrasi modern maka perubahan “*mindset*” aparatur birokrasi memerlukan perubahan yang fundamental dan radikal, sebab “*mindset*” yang selama ini menjadi gaya (*style*) dalam memimpin yaitu sebagai penguasa yang cenderung otoriter sentralistik, lebih cenderung “minta dilayani” kemudian berubah menjadi gaya (*style*) pemimpin yang mandiri, turun ke bawah, aktif, kreatif, konsultatif, responsif, partisipatif dan humanis, sudah barang tentu membutuhkan energi dan waktu yang lama. Meskipun para aparatur birokrasi pemerintahan baik pada era orde baru maupun pada era reformasi ini sudah banyak mengikuti pendidikan di luar negeri dan dalam negeri, mulai dari S2 dan S3 dan berbagai diklat teknis lainnya, namun ketika kembali ke sistem birokrasi yang masih tradisional maka potensi mereka tersebut tidak didayagunakan dengan optimal atau terjadi “*miss un utilities*”. Fenomena terjadinya tidak atau kurang dimanfaatkan secara optimal tenaga profesional para aparatur birokrasi dikarenakan sistem dan struktur birokrasi pemerintah yang kurang memberikan ruang gerak untuk memberikan aktualisasi diri para birokrat yang potensial tersebut. Artinya fenomena ini justru merupakan realitas yang kurang terpublikasikan. Akan tetapi justru yang sering dipublikasikan adalah citra aparatur birokrasi yang tidak kompeten, tidak produktif dan pemalas. Oleh sebab itu, citra buruk yang distempelkan pada aparatur birokrasi baik yang berasal dari para pemimpin pemerintah maupun

oleh para pakar dan masyarakat, bukan karena sosok atau profil aparatur birokrasi yang tidak profesional dan tidak produktif akan tetapi sistem dan struktur birokrasi yang buruk. Misalnya, kelemahan pemerintah selama ini sadar atau tidak sadar yang tidak mampu melaksanakan dengan baik sistem rekrutmen pegawai yang objektif dan handal serta sistem dan pola karier pegawai yang berdasarkan meritokrasi.

Apalagi berbagai kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan baik pada era orde baru maupun orde reformasi pada hakikatnya telah melepaskan “peran dan fungsi pemerintah dalam urusan kepentingan publik kepada stakeholder yang lain yaitu “sektor swasta dan masyarakat”, seperti kebijakan “privatisasi” atau “kerja sama pemerintah dan swasta (KPS)” dan kebijakan mengenai “Pengadaan Barang dan Jasa”. Tanpa disadari sesungguhnya kedua kebijakan tersebut memang seiring dengan paradigma baru sebagaimana yang diutarakan dalam matriks di atas. Artinya ketika kebijakan pemerintah telah menggariskan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yaitu “*The Best Government is The Least Government*”, (David Boaz, dalam Rian Nugraha, 2006), dan bahkan sudah terjadi proses “*less government*” atau berkurangnya fungsi dan peran pemerintah dalam urusan publik, ketika bergulirnya “privatisasi”. Pada dasarnya sistem dan struktur birokrasi pemerintah harus menyesuaikan ciri dan prinsip “miskin struktur dan kaya fungsi” serta ketatalaksanaan yang lebih berorientasi pada penerapan manajemen modern.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat ditegaskan bahwa perubahan kerangka pemikiran seperti yang digambarkan dalam skema matrik tersebut menunjukkan bahwa perubahan yang diharapkan adalah perubahan yang menunjukkan trend terjadinya “*less government*” atau dengan kata lain “kewenangan pemerintah” sudah mulai berkurang dengan cara desentralisasi dan privatisasi”. Dengan kewenangan pemerintah yang sudah diserahkan kepada sektor swasta misalnya di sektor “telekomunikasi, pertambangan, transportasi, kelistrikan, maka pemerintah sudah mulai sedikit memerintah”. Oleh sebab itu, penerapan “*new public management*” sesungguhnya mengurus kepentingan publik atau “manajemen publik” sudah menggunakan paradigma gaya manajemen bisnis”. Jika perubahan cara pandang di atas bisa tumbuh dan berkembang dikalangan para penyelenggara pemerintahan niscaya akan membawa angin segar bagi masyarakat terhadap perubahan yang lebih terbuka, akuntabel, terkontrol, terhadap pelayanan publik yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhan dasar masyarakat (*public interest*), misalnya mudah mendapatkan; lapangan kerja, akses kesehatan, pendidikan, sandang, pangan dan papan. Akan tetapi perubahan penyelenggaraan pemerintahan ke arah paradigma di atas menjadi keniscayaan bahwa prasyarat terwujudnya penegakan hukum yang kuat, pemerintah yang berwibawa dan memiliki legitimasi yang kuat serta dipercaya dan setiap warga negara ikut dan tunduk pada aturan hukum yang berlaku, harus terlebih dahulu ditegakkan, tanpa dukungan peran *rule of law* dan *law of enforcement*, yang terjadi justru pemerintah akan “lemah” dan pada gilirannya akan

menurunkan kewibawaan pemerintah dan mengurangi legitimasinya serta kepercayaan masyarakat terhadap negara dan pemerintah juga semakin menurun. Oleh sebab itu, fenomena kurangnya partisipasi masyarakat terhadap dukungan implementasi berupa kebijakan juga semakin cenderung berkurang dan saat ini masyarakat bersifat lebih pasif.

Selanjutnya untuk memperluas wawasan tentang perkembangan perubahan dalam penyelenggaraan administrasi negara atau administrasi pemerintahan, Hariyoso Somaprawira (2002: 174) dalam Istianto (2011) telah menyusun daftar Inventarisasi sebanyak 16 (enam belas) macam paradigma yang dibuat dalam bentuk table, namun penulis hanya mengutip yang sesuai dengan tujuan penulisan, yaitu seperti diuraikan di bawah ini:

No	Nomenklatur Paradigma	Pemakarsa/ Tahun	Cakupan Kajian
1.	<i>Democrative Administration</i>	Vincent Ostrom (1974)	Demokrasi administrasi, penyebaran di tingkat bawah, demokrasi papan bawah, partisipasi rakyat dalam administrasi, pelayanan publik papan bawah, efektif dan efisien.
2.	<i>New Public Administration</i>	H.G. Frederickson (1980)	Nilai-nilai yang dioptimumkan " <i>social equity</i> " pendekatan <i>institusional alternative, humanis social</i> , psikologi pelayanan yang profesional, teknis intelektual, isi etis pelayanan masyarakat pendekatan SDM dan desentralisasi.
3.	<i>Reinventing Government</i>	David Osborne and Ted Gaebler (1992)	Redesain pelayanan publik, peran katalis pemerintah, revitalisasi sektor publik, profesional, desentralisasi, menjaga kondisi lebih prima, transformasi fundamental sistem publik, garansi <i>customer</i> dan organisasi berkinerja tinggi.
4.	<i>New Paradigma of Government</i>	Patricia Ingraham and Barbara Romzek (1994)	<i>Reengineering</i> , lembaga publik lokal yang lancar dalam menangani urusan, lincah, terintegrasi, transparan, terkoneksi, lancar, teknologi pelayanan cepat, proliferasi informasi, kualitas, produk prima, kustomisasi, tidak memakan waktu, tanpa sekat dengan publik, tanpa pat gulipat, orientasi standarisasi dan manajemen kualitas total.

5.	<i>Paradigma Good Governance</i>	Kathreen Lauder (2001)	Paradigma ini menaksirkan makna <i>governance</i> sebagai seni untuk mengendalikan (<i>the art of steering</i>) institusi-institusi, proses akan budaya penangan isu-isu politik utamanya tentang bagaimana pendayagunaan otoritas, penanganan desesi dan kepentingan publik ditanggapi.
----	----------------------------------	------------------------	--

Sumber: Haryoso S, 2002

Sedangkan kajian secara konseptual yang menunjukkan perkembangan paradigma dalam administrasi negara seperti yang digambarkan dalam skema matrik di atas, merupakan penjelasan berbagai teori, konsep dan teknik dalam praktik penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang menjamin dan menjanjikan terhadap perubahan yang signifikan dalam pelayanan publik yang efisien dan efektif. Kelima konsep paradigma sebagaimana yang tertuang dalam matrik di atas, pada dasarnya merupakan paradigma baru dan termasuk dalam ruang lingkup paradigma *New Public Management* telah banyak dibahas cukup mendalam pada bab di muka. Misalnya Vincent Ostrom (1974) dalam Heriyoso (2002) menjelaskan bahwa era demokrasi yang bergulir ke berbagai negara di dunia dapat menjadi landasan dorongan terhadap penyelenggaraan administrasi publik yang mampu memberikan pelayanan publik secara lebih adil dan merata sampai pada lapisan masyarakat yang paling bawah. Timbulnya partisipasi masyarakat terhadap penyediaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif. Artinya bahwa dengan mengeluarkan anggaran atas pembiayaan yang relatif kecil akan tetapi hasil pembangunan yang dicapai tepat sasaran dan pada gilirannya kepuasan publik akan lebih mendekatkan diri pada tingkat kesejahteraan yang maksimal.

Selanjutnya pandangan Frederickson (1980) lebih menekankan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan berorientasi terhadap pendekatan yang “humanis”. Artinya dalam penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik memperhatikan nilai-nilai keadilan sosial, dengan tetap berprinsip mengedepankan kemampuan teknis intelektual dan profesionalisme serta penyelenggaraan pemerintahan yang tetap menggunakan prinsip “desentralisasi”. Dengan demikian kebijakan pemerintah yang lebih humanistik pada dasarnya mewarnai era tahun 1980an dengan tujuan bahwa prinsip-prinsip persamaan kedudukan pada setiap warga negara, pemerintahan yang terdesentralisasi, pelayanan publik yang profesional, lebih merata dan berkualitas sehingga kesejahteraan setiap warga negara lebih bisa dirasakan secara optimum.

Selanjutnya pemikiran David Osborne dan Ted Gaebler (1992) mengembangkan pemikiran bahwa “penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif” merupakan keniscayaan jika mampu menerapkan “gaya manajemen bisnis” dengan diadopsikan

dalam penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan kata lain perlu dilakukan “re desain terhadap pelayanan publik”. Artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat mencapai “kinerja dan fungsi”, perlu melakukan perubahan-perubahan antara lain; pemerintah menjadikan dirinya sebagai “katalisator”, yakni menjalankan perannya sebagai “regulator, pengendali dan fasilitator”. Seluruh kegiatan organisasi pemerintahan berorientasi atau dikendalikan oleh “misi” (*mission driven government*). Pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sebaiknya menganggap bahwa rakyat adalah pelanggan (*customer driven government*). Pemerintah hendaknya bertindak sebagai pebisnis atau wirausaha (*enterprising government*). Penyelenggaraan pemerintahan yang desentralistik. Dalam pemikiran ini lebih menempatkan peran negara dan pemerintah sebagai penjaga malam atau *wach dog*. Artinya sebagian kewenangan operasional dalam penyediaan dan penyelenggaraan sektor publik diberikan kepada lembaga masyarakat dan sektor swasta. Dengan kata lain dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat lebih besar diperankan kepada masyarakatnya sendiri dan sektor swasta, sedangkan sisa atau residu kewenangan yang diperankan pemerintah yaitu sebagai regulator, fasilitator, pengendali dan mandatory. Di negara yang sudah maju seperti Amerika Serikat, negara-negara Eropa Barat, Inggris dan Jerman, menerapkan paradigma “*new public management*” sukses dalam melaksanakan penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Kisah sukses negara maju dalam penyediaan pelayanan publik misalnya di bidang transportasi baik di jalan raya, stasiun kereta api, bandar udara, fasilitas umum atau *public area*, pelayanan birokrasi dan lain-lain, masyarakat merasa puas menikmati pelayanan publik tersebut. Sedangkan di Indonesia penerapan paradigma ini belum menghasilkan pelayanan publik yang optimal dan hampir seluruh masyarakat belum puas terhadap penyediaan pelayanan publik seperti tersebut di atas. Permasalahan yang dihadapi Indonesia sangat kompleks dikarenakan banyak faktor yang menghambat antara lain faktor politik, sosial budaya dan ekonomi, serta pendidikan masyarakat dan birokrasi pemerintahan.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang diuraikan di atas merupakan pemikiran yang lebih transformatif, dengan kata lain pemikiran yang mampu melakukan perubahan lebih fundamental, komprehensif dan sistemik. Oleh sebab itu, kata yang lebih tepat seperti dikemukakan di atas adalah melakukan “re-desain terhadap pelayanan publik”. Misalnya mengembangkan model pelayanan satu atap yang lebih efisien dan efektif dengan dukungan sistem dan sumber daya cukup memadai.

Dengan demikian kajian perubahan dan pembaharuan birokrasi Indonesia diharapkan akan menjadi *trend* menuju kearah pemikiran mengurus negara dengan menerapkan manajemen bisnis. Untuk memperkuat landasan analisis seperti yang telah disebutkan pada bab terdahulu yaitu menggunakan beberapa sumber untuk menjadi referensi kajian antara lain mengenai konsep; *reinventing government* dan

good governance serta *new public services*. Paradigma *New public services* sebenarnya merupakan perkembangan pemikiran yang memberikan kritik terhadap paradigma “*new public management*” (*Reinventing Government*). Dalam pandangan NPS bahwa pemerintah harus memiliki peranan yang lebih kuat, melakukan intervensi jika terjadi kegagalan pasar (*market failure*) apalagi terjadinya kegagalan negara (*state failure*). Sebab penyelenggaraan pemerintahan yang semata-mata hanya disemangati oleh semangat *entrepreneurship* secara empiris, program dan kegiatan pemerintah belum bisa menyentuh secara menyeluruh kepada masyarakat miskin (*poor citizen*) atau kaum marginal, yang tidak memiliki akses kekuasaan, informasi dan akses aktivitas ekonomi. Mengakibatkan bagi masyarakat miskin, mereka tidak tersentuh oleh dampak kebijakan ekonomi makro. Misalnya secara empiris terbukti bahwa ketika pemerintah atau investor membangun kawasan pabrik, pada kenyataannya tidak ada pengaruh terhadap pengentasan kemiskinan bagi masyarakat di sekitarnya. Oleh karena itu, pemerintah harus lebih fokus dalam perencanaan pembangunan terhadap nasib masyarakat miskin, melalui berbagai program sektor riil sehingga perhatian pemerintah kepada seluruh warga negara memenuhi rasa keadilan. Pemikiran tersebut di atas, termasuk dalam konsep *new public services*, yang pada bab berikutnya akan dijelaskan lebih mendalam.

Berdasarkan analisis terhadap konsep transformasi birokrasi baik mulai dari pengertian tentang birokrasi, transformasi dan sejarah birokrasi serta perubahan dalam birokrasi, dimaksudkan untuk menjelaskan suatu proses perubahan dilingkungan birokrasi menuju kepada terwujudnya ke arah efisiensi penyelenggaraan birokrasi pemerintah. Adapun perubahan tersebut menunjukkan bahwa suatu proses perubahan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan pada kondisi yang belum demokratis menuju pada proses penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang lebih demokratis, seperti dalam *new public management* dan *new public services*. Meskipun kedua pemikiran ini memiliki perbedaan yang esensial, akan tetapi pada hakikatnya dengan prinsip kebebasan dalam praktik penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di satu pihak dan di lain pihak prinsip komitmen negara dan upaya pemenuhan mandat rakyat yang harus dilakukan oleh negara atau suatu pemerintahan adalah merupakan pemikiran yang komprehensif.

Untuk itu paradigma *New Public Management*, jika dilaksanakan dengan konsisten dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, maka norma dan nilai demokrasi akan tumbuh sebagai sikap dan perilaku para aparatur birokrasi dalam bekerja untuk membuat kebijakan yang berorientasi terhadap pelayanan publik cepat, berkualitas, murah dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat.

Jika reformasi birokrasi menekankan kepada aspek manusianya seperti pembenahan terhadap kinerja aparatur pemerintah, peningkatan profesionalisme pegawai, program-program yang bertujuan menumbuhkan kreativitas, inovasi,

meningkatkan gaji pegawai dan berbagai pemberian insentif dan lain-lain. Apabila dianalisis berdasarkan pemikiran Paulo Friere (dalam Fakih, 2001), maka kebijakan reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan selama ini terbukti belum berhasil optimal dan seperti masih jalan di tempat atau bahkan mengalami kemunduran. Perubahan melalui paradigma reformasi tersebut dirasakan belum cukup, perlu alternatif paradigma lain yaitu menuju paradigma transformasi. Menggunakan pendekatan paradigma transformasi memang merupakan perubahan yang fundamental sebab dengan paradigma ini akan melakukan perubahan sistem dan struktur. Semua elemen atau unsur-unsur pokok sebagai subsistem seperti politik, ekonomi, budaya, hankamnas harus seiring dengan tujuan perubahan birokrasi pemerintahan yang akan dituju. Hal tersebut senada dengan pemikiran David Osborne dan Peter Plastrik (2000), dalam bukunya *"Banishing Bureaucracy"* (Memangkas Birokrasi) bahwa perubahan itu adalah "transformasi sistem dan organisasi pemerintahan secara fundamental".

Uraian mengenai pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan ke arah transformasi birokrasi, seperti pergeseran dari pengelolaan pemerintah serba negara ke arah mekanisme pasar, pemerintahan yang sentralistik ke pemerintahan yang desentralistik, pemerintahan yang kuat dan cenderung otoriter ke pemerintahan yang demokrasi, kemudian dari *"good governance"* dan *"reinventing government"* menuju *clean government*.

Adapun beberapa contoh yang menggambarkan implementasi terhadap konsep paradigma *"new public management"* yaitu sebagaimana dikutip dalam Istianto (2011) diuraikan di bawah ini yaitu sebagai berikut;

2.7.1. Pemerintahan Serba Negara Berorientasi Ke Pasar (*Market Oriented Government*)

Sebagai salah satu konsep pemikiran yang termasuk dalam prinsip-prinsip *Reinventing Government*, konsep ini mencerminkan pergeseran yang cukup mendasar karena dari seluruh urusan masyarakat diselenggarakan oleh negara, jadi negara melaksanakan berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Negara menjadi sentral kekuasaan, segala pertimbangan yang menyangkut kepentingan masyarakat harus melalui otoritas negara. Namun dalam kondisi yang dihadapi negara dan pemerintah semakin kompleks, negara semakin kewalahan dan kepentingan pelayanan publik semakin tidak terurus, negara justru mengurus dirinya sehingga terasing dengan konteks masyarakatnya. Dalam perkembangannya, konsep tentang serba negara, mulai banyak ditinggalkan. Pemerintah sudah mulai berorientasi kepada pasar (*market*) dalam pengertian pasar sebagai publik atau masyarakat. Dalam konsep tersebut pemerintah lebih berorientasi pada "menciptakan" arena transaksional yang lebih terbuka dalam masyarakat, yakni sebagaimana hukum permintaan dan penawaran dalam mekanisme pasar. Oleh karena itu supaya mekanisme pasar dapat berjalan

maka pemberdayaan masyarakat (*empowering*) menjadi kebijakan pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan yang timbul di masyarakat. Aspirasi dan partisipasi masyarakat menjadi pertimbangan yang utama bagi tindakan pemerintah. Dengan paradigma ini maka rakyat menjadi subjek dan ada proses dialog antara pemerintah dengan rakyatnya dalam arti bahwa problem yang timbul, masyarakat dilibatkan dan diberikan peran untuk memilih yang terbaik dan adil bagi kepentingan dan kebutuhannya. Oleh karena itu, apabila pemerintah dan bersama aparatur birokrasinya harus selalu terbuka dengan segala kebijakan yang akan dijalankan. Pemerintah tidak lagi memanipulasi kerahasiannya dan memberikan akses informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat dan masyarakatlah yang akan mengurus dirinya sesuai dengan pilihan terbaik dan adil atas kebutuhannya.

Dengan demikian, negara dan pemerintah semakin sedikit memerintah (*less government*) maka masyarakat akan semakin mudah dan murah untuk mendapatkan kepentingannya. Meskipun otoritas pemerintah semakin berkurang karena sudah diberikan kewenangannya kepada masyarakat tersebut melalui konsep pemberdayaan (*empowering*), partisipasi masyarakat lebih intensif, baik dalam bentuk lembaga swadaya masyarakat, pembentukan yayasan atas prakarsa masyarakat, sampai pada bentuk privatisasi. Dengan berkurangnya fungsi pemerintah bukan berarti pemerintah menjadi berkurang kewibawaannya, tetapi justru dengan model kewenangan pemerintah kecil, pengaruh atau kewibawaan pemerintah terhadap masyarakat harus besar. Karena melalui fungsi pemerintah sebagai pengarah dan regulator serta pengendali dan *mandatory*, ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat, sehingga fungsi pemerintahan bisa berjalan efisien dan efektif. Paradigma ini jika menjadi rujukan pada pemerintah untuk melakukan perubahan maka perubahannya akan menyangkut transformasi sistem dan struktur. Apabila perubahan transformasi semakin berorientasi kepada pasar atau *Market Driven Government* maka perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan harus mengalir lebih banyak yang menjadi keinginan masyarakat baik secara kuantitas maupun kualitas.

Pemerintah tidak lagi mengambil atau memilih kebijakan yang bersifat *top down* yang kebijakan menurut selera atau keinginan pemerintah, tapi kebijakan yang lebih memperhatikan permintaan atau tuntutan masyarakat luas sebagaimana hukum pasar yaitu *supply* dan *demand* tersebut. Berdasarkan hukum pasar tersebut penyediaan kebutuhan masyarakat lebih banyak dilakukan oleh masyarakat itu sendiri, sehingga tidak bersifat monopoli, lebih bersifat kompetitif dengan estimasi kompetisi akan mendukung penyedia kebutuhan produk yang lebih berkualitas sehingga kebijakan pemerintah tersebut lebih banyak memenuhi tuntutan masyarakat secara lebih berkualitas agar masyarakat semakin percaya kepada pemerintah. Jika paradigma pemerintah berubah dalam memandang masyarakat sebagai pasar (*market*) yaitu terjadinya interaksi antar masyarakat atas dasar transaksi *relationship* maka harus ada

perubahan perilaku birokrasi terhadap pemberian pelayanan masyarakat yang lebih bersifat terbuka dan responsif terhadap keinginan masyarakatnya. Dengan demikian karakter birokrasi yang lebih demokratis menjadi sangat penting dan mendesak di tengah harapan masyarakat terhadap pelayanan birokrasi yang lebih cepat, bermutu dan murah. Oleh karena itu aparatur birokrasi yang masih berperilaku feodal dan bergaya *ambtenaar* serta menghamba kepada kekuasaan sudah saatnya harus berubah menjadi aparatur birokrasi yang berorientasi pada pelayanan dan berjiwa demokratis.

Jika dicermati lebih jauh sebenarnya dalam kegiatan pemerintahan sudah cukup banyak menerapkan konsep yang mengadopsi praktik paradigma *new public management*, dalam meningkatkan kinerja tugas pokok dan fungsi organisasi pemerintahan. Tapi sering kali perkembangan yang sudah cukup baik, terhenti, karena kemungkinan tidak didukung oleh anggaran yang cukup, kurang mendapat dukungan pimpinan secara berkesinambungan atau dalam bahasa yang klise hanya musiman. Untuk melengkapi argumentasi bahwa sesungguhnya dalam beberapa kegiatan pemerintah sudah terdapat esensi atau substansi yang dapat dikategorikan sebagai kegiatan program kerja pemerintahan mengandung esensi konsep *new public management* yang telah berjalan cukup baik seperti antara lain yaitu;

- a. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan penerapan program kegiatan yang mengacu pada prinsip *Menejemen by Obyective* (MBO). Ciri dari kegiatan MBO yaitu berfokus pada kegiatan strategis dari tugas pokok organisasi dengan membentuk kelompok kerja atau *task force*, dengan tujuan dan sasaran atau target kerja yang jelas dan terukur. Mekanisme kerja tidak terlalu bersifat hirarkhis seperti dalam struktur formal, namun lebih bersifat *team work*, sehingga suasana kerja lebih demokratis, inovatif, dinamis dan kreatif. Dengan tindakan pemerintah yang lebih dinamis dan inovatif adalah sesuai dengan prinsip bisnis bahwa pemerintah berorientasi pada pasar di mana terdapat banyak kompetitor.
- b. Penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi hasil dengan lebih menekankan pada kualitas hasil, melalui pembentukan gugus kendali mutu (*total quality control*). Mekanisme kerja TQC juga lebih mencerminkan keterbukaan, dialogis, konsensus dan prinsip persamaan. Melalui kelembagaan penjamin mutu, yang disebut manajemen mutu, merupakan kebijakan pemerintah yang mengandung prinsip paradigma berorientasi pada mekanisme pasar. Artinya bahwa jika instansi tersebut telah mendapat pengakuan di mata masyarakat mengenai mutu dan sudah mendapat sertifikat standar mutu maka secara otomatis peraturan akan mengikuti dan masyarakat akan lebih percaya mutu jaminan pelayanan.
- c. Debirokratisasi dalam prosedur dan mekanisme pemberian pelayanan publik, yang sudah dilakukan oleh unit unit pelayanan seperti misalnya pembentukan Unit Pelayanan Satu Atap, di beberapa instansi pemerintah; contohnya kantor Samsat, merupakan upaya mendekatkan dan memudahkan pelayanan kepada

masyarakat, sudah mencerminkan pemerintah milik rakyat. Sudah berorientasi pada pasar yaitu upaya mengikuti apa yang diinginkan masyarakat sebagai konsumen.

- d. Pemberian pekerjaan dari kegiatan pemerintah berupa program atau proyek pemerintah kepada masyarakat atau badan swasta semakin besar, melalui tender yang transparan dan objektif serta akuntabel. Informasi yang terbuka melalui media massa dengan informasi yang akurat tersebut, mampu mendorong partisipasi masyarakat yang lebih besar, dengan cara yang lebih fairness dan kompetitif. Dengan demikian tindakan pemerintah sudah berorientasi pada prinsip mendorong partisipasi masyarakat yang lebih banyak namun harus dilandasi dengan mutu atau keterlibatan masyarakat melalui pada usaha yang lebih profesional melalui arena kompetisi yang lebih *fair*. Sebagai contoh kebijakan mengenai pengadaan barang dan jasa sudah lebih memberikan pekerjaan atau kegiatan pemerintah kepada sektor swasta. Kebijakan ini pada dasarnya telah mengurangi beban kerja organisasi pemerintah terutama yang bersifat teknis operasional dan bahkan bidang perencanaan seperti *Feasibility Study* (FS) dan *Detail Engineering Design* (DED) dan supervisi sudah diserahkan juga kepada sektor swasta.

Dengan demikian beban kerja organisasi pemerintah sudah mulai berkurang atau terjadi *less government* dan tanpa disadari telah menganut prinsip “*The best government is the less government*” (David Boaz, dalam Rian Nugraha, 2006). Artinya pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang sedikit memerintah. Akan terjadi tetapi bersamaan dengan itu tidak diiringi dengan perubahan sistem dan struktur dalam birokrasi pemerintahan sehingga fenomena yang terjadi selama ini yaitu pandangan negatif masyarakat terhadap birokrasi pemerintahan karena terjadi; *pertama; tidak terdayagunanya SDM aparatur yang potensial atau unutilites pegawai. Kedua; para SDM aparatur sipil terjebak dalam situasi dan kondisi “berpikir instant” malas berpikir mendalam dengan seksama, kurang kreativitas dan inovatif. Ketiga; terjadi proses “kolusi struktural” antara SDM aparatur sipil dengan pebisnis, mulai dari awal kegiatan “pencairan anggaran sampai dengan pelaksanaan anggaran”. Keempat; tanpa disadari terjadi kecemburuan sosial di lingkungan pada setiap unit-unit organisasi pemerintahan dikarenakan distribusi tambahan pendapatan dari kegiatan proyek yang tidak (kurang) merata. Kelima; kecenderungan menurunnya semangat kerja SDM aparatur birokrasi semakin rendah, hal ini diperkuat hasil penelitian Kantor Menpan dan Reformasi Birokrasi, bahwa pegawai yang produktif hanya 5%.*

- e. Dalam pembinaan aparatur negara melalui sistem meritokrasi, mencerminkan objektivitas dan transparansi serta sebagai bentuk penghargaan yang tepat kepada aparatur birokrasi yang memiliki profesionalisme dan kompetensi. Melalui pola

rekrutmen tertutup maupun terbuka, maka dengan kebijakan pemerintah tersebut mampu menciptakan persaingan yang fair play dan kompetisi yang terseleksi dengan baik. Karena pemerintah menyadari bahwa tuntutan publik yang semakin besar, jika tidak diikuti oleh paradigma birokrasi yang profesional dan kompeten jika kualitas pelayanan publik buruk, maka pemerintah akan dituntut melalui *class action* oleh masyarakat yang merasa dirugikan dari pelayanan publik yang buruk tersebut.

Beberapa contoh kegiatan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan di atas, sebenarnya merupakan fenomena yang positif sebagai upaya perubahan paradigma yang sesuai dengan semangat "reformasi birokrasi". Akan tetapi perubahan tersebut tidak berjalan secara kontinue dan juga tidak menjadi kegiatan secara melembaga. Dalam kurun waktu yang cukup lama, sejak orde baru sampai era reformasi ini, kinerja birokrasi masih tetap menjadi sorotan publik yang menghendaki percepatan dalam merespon tuntutan masyarakat akan pelayanan birokrasi yang efisien dan efektif. Oleh karena itu reformasi birokrasi yang menjadi istilah dalam program pemerintah untuk memperbaiki kinerja birokrasi yang meliputi; organisasi pemerintahan, ketatalaksanaan pemerintahan serta sumber daya manusia aparatur yang terfokus pada pola renumerasi pegawai, jika tidak dilakukan dengan komitmen yang tinggi, konsistensi terhadap visi dan misi yang telah ditetapkan, maka nasibnya akan sama dengan program-program pembangunan aparatur dari tahun ke tahun belum nampak hasil yang signifikan.

2.7.2. Pemerintahan Sentralistik ke Desentralisasi

Sebelum menganalisis pergeseran atau perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik ke pemerintahan yang desentralistik, terlebih dahulu dijelaskan secara cukup mendalam kedua konsep tersebut. Pemerintahan sentralistik adalah kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara terpusat. Artinya semua keputusan yang dianggap strategis menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dengan kata lain pemerintahan pusat atau pemerintahan nasionalnya sangat kuat. Sedangkan kewenangan pemerintahan daerah (*local goverment*) hanya melaksanakan kewenangan operasional dan lebih sedikit kewenangan yang merupakan kebijakan strategis. Seluruh kewenangan pemerintah pusat sampai pemerintahan yang paling bawah, dikendalikan secara terpusat.

Kelebihan dari sentralisasi adalah dengan pengendalian secara terpusat akan lebih efektif dalam satu komando. Di samping itu pengendalian terpusat, akan mengurangi disintegrasi dan lain-lain. Adapun kelemahannya yaitu proses pengambilan keputusan secara terpusat membutuhkan waktu yang lama, menimbulkan birokratisme, *spawn of control* terlalu luas bisa menimbulkan penyimpangan yang semakin tidak terkendali. Beban kerja yang semakin besar dan luas, banyak hal yang kemungkinan tidak tertangani, dan lain-lain. Sedang untuk penjelasan dan analisis mengenai desentralisasi diuraikan panjang lebar seperti di bawah ini.

Berkaitan dengan desentralisasi Lit Vack dan Sedden (1999:2) dalam Sadu Wasistiono, 2002) mengatakan bahwa desentralisasi adalah *“the transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi independent government organization or the private sector”*. Dengan demikian yang dimaksud dengan desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi Publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah yang semi bebas ataupun kepada sektor swasta. Pandangan ini senada pula pendapat Cheema dan Rondineli (1983).

Litvack dan Sedden (1999: 2) membagi desentralisasi menjadi empat tipe, yaitu:

1. Desentralisasi politik;
2. Desentralisasi administratif, yang memiliki tiga bentuk utama yaitu:
 - a) Dekonsentrasi;
 - b) Delegasi;
 - c) Devolusi
3. Desentralisasi fiskal;
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar.

Desentralisasi politik bertujuan agar semangat demokratisasi yang berkembang di masyarakat dapat tersalur secara aktif melalui desentralisasi masyarakat luas dapat berpartisipasi aktif dalam proses perumusan, pembuatan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik, serta memanfaatkan hasilnya bukan hanya berpartisipasi pada tataran implementasi saja. Melalui desentralisasi politik dibentuk badan-badan perwakilan, pembuatan kebijakan, serta fungsi pengawasan politik terhadap badan penyelenggara pemerintahan.

Desentralisasi administrasi bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih efektif dan efisien. Melalui cara ini dapat dipilah dan dipilih aktivitas-aktivitas pemerintahan yang dapat ditransfer kepada pejabat-pejabat lain di luar pejabat pemerintah pusat yang ada di ibu kota negara.

Desentralisasi fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi. Untuk menjalankan kewenangan yang telah ditransfer, diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Bentuknya dapat berupa pembiayaan (*self financing*) dengan mengadakan pungutan, pembiayaan bersama (*confinancing*), perluasan sumber-sumber lokal melalui pajak atau retribusi, transfer antar pemerintahan, serta pinjaman atau bantuan.

Desentralisasi ekonomi pasar dilakukan dalam bentuk privatisasi atau deregulasi dengan mengalihkan tanggung jawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor privat.

Selanjutnya dikatakan bahwa berkaitan dengan pendapat di atas, perlu dikembangkan model pembagian kewenangan dalam rangka desentralisasi, yang juga

melibatkan sektor privat di dalamnya. Artinya, apabila membicarakan desentralisasi berarti secara otomatis melibatkan masyarakat didalamnya bukan hanya Pemerintah Daerah saja. Di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan yang telah diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah dikemukakan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom menurut Pasal 1 huruf (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah “Kesatuan masyarakat Hukum” yang mempunyai batas daerah tertentu”.

Dari pengertian di atas sangat jelas bahwa otonomi daerah diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum, bukan hanya kepada pemerintah daerah saja. Dalam kaitan ini perlu kiranya upaya privatisasi dilakukan (Drucker, 1995). Privatisasi merupakan suatu upaya mengurangi peran birokrasi pemerintah, atau meningkatkan peran sektor swasta, di dalam suatu aktivitas atau di dalam kepemilikan aset (Savas, 1987, dalam Miftah Thoha, 2003).

Penjelasan tentang desentralisasi sebagai konsep penyelenggaraan pemerintahan memang pada prinsipnya merupakan konsep yang memiliki kesuaian dengan konsep demokrasi. Sebab dengan desentralisasi selain memiliki dimensi fungsional proses demokratisasi yang menyangkut aspek politik, administratif dan juga ekonomi serta aspek sosial. Oleh karena itu kebijakan desentralisasi merupakan arah yang tepat, meskipun dalam pelaksanaannya, secara teknis operasional melalui peraturan perundangan dibawah harus dibuat dengan cermat dan teliti tanpa menimbulkan kendala baik terhadap pemerintahan itu sendiri, maupun masyarakat dan bangsa. Selanjutnya di bawah ini mencoba menjelaskan analisis empiris yang terkait dengan kedua konsep tersebut di atas.

Pada masa Orde Baru, pemerintah memiliki kekuasaan yang sangat besar dan hampir seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan ditentukan oleh pemerintah, perencanaan pembangunan menggunakan pola “*top down*” hampir tidak memberikan ruang gerak bagi pemerintah daerah untuk mengatur urusannya yang menjadi rumah tangganya, sehingga kekuasaan birokrasi menjadi sangat besar, pada pemerintah pusat. Sejak diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kekuasaan tentang, Pemerintah Daerah dan sudah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, maka kewenangan yang sentralistik yang selama ini berada pada pemerintah pusat telah bergeser ke pemerintah daerah kabupaten/kota. Desentralisasi kewenangan telah diberikan kepada daerah kecuali lima urusan yaitu; urusan moneter, pertahanan, agama, luar negeri dan peradilan.

Sejak diberlakukan undang-undang ini maka pemerintah pusat sudah mulai berkurang kekuasaannya (*powerless*). Desentralisasi yang telah digulirkan akan

membawa dampak yang cukup signifikan karena ruang gerak pemerintahan daerah diberikan kekuasaan yang lebih luas agar supaya daerah mampu melaksanakan otonominya dalam arti menyelesaikan masalah di daerah, dengan cara setempat oleh masyarakat setempat, sehingga di masa yang akan datang birokrasi pemerintah pusat lebih ramping dan mampu berperan sebagai “*steering rather than rowing*”. Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis salah satu pilar yang paling strategis yaitu kemauan dan kemampuan pemerintah pusat memberikan kewenangan atau kekuasaan yang lebih besar kepada pemerintah yang berada di bawahnya atau bahkan kepada masyarakat seperti dalam konsep privatisasi. Dengan demikian desentralisasi yang sudah digulirkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjadi tonggak sejarah baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

Pola hubungan kekuasaan yang sudah menunjukkan ciri demokrasi tersebut merupakan upaya menumbuhkan pula proses demokratisasi dalam birokrasi pemerintahan. Sebagai contoh dalam konsep demokratisasi birokrasi tersebut yang bisa dikembangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu sebagai berikut:

- a. Perencanaan pembangunan dengan model “*bottom up*” yang selama ini mulai berjalan dengan baik, merupakan cerminan dari pengakuan terhadap pentingnya mengartikulasikan kepentingan arus bawah yang sesuai dengan kepentingan *elite*. Agar supaya hasil pembangunan yang dicapai akan selalu tepat sasaran.
- b. Model demokrasi langsung yang selama ini sudah berjalan dalam pemilihan pejabat publik, baik di tingkat pusat dan daerah, diharapkan mampu memperkuat legitimasi dan komitmen kepemimpinan untuk tetap berorientasi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- c. Model model privatisasi dan pemberdayaan masyarakat (*empowering*), dapat dikembangkan melalui berbagai inovasi dan kreativitas, terhadap berbagai kewenangan yang selama ini dijalankan pemerintah. Namun kewenangan yang diserahkan kepada badan swasta maupun masyarakat memang yang tidak bersifat eksternalitis. Sehingga dampak positif dari privatisasi lebih besar dari kerugian yang dialami oleh pemerintah itu sendiri maupun masyarakat dan bangsa.
- d. Politik anggaran yang selama ini sudah representatif mencerminkan keinginan dan kebutuhan dasar masyarakat secara adil, harus menjadi landasan dalam kebijakan anggaran tersebut. Dengan pengelolaan anggaran yang sudah didesentralisasikan tersebut, pemerintah daerah dituntut kreatif dan inovatif dalam menggali sumber sumber dana untuk memperbesar APBD. Sehingga pemerintah daerah yang lebih dekat dengan rakyatnya dibanding pemerintah pusat, maka secara proporsional

relatif berpihak kepada kepentingan publik, ketimbang untuk belanja birokrasi pemerintah yang selama ini dinilai tidak efisien.

Walaupun pelaksanaan desentralisasi yang sudah berusia satu dasawarsa lebih secara empirik menimbulkan fenomena yang cenderung anomali dan bias misalnya; *pertama; munculnya gaya raja raja kecil di daerah. Kedua; munculnya serta menguatnya persepsi masyarakat terhadap sifat kedaerahan yang sempit dengan slogan “yang menjadi kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) diutamakan putra daerah”. Ketiga; tumbuh suburnya “politisasi birokrasi” dan menipisnya “netralitas aparatur birokrasi”. Keempat; tumbuhnya potensi “konflik horizontal” yang dipicu oleh sistem pemilihan langsung kepala daerah. Kelima; munculnya pergeseran paradigma “pamong praja” menjadi paradigma “return of investment” yang dihadapi oleh para kepala daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) hasil “pemilukada”.*

2.7.3. Pemerintahan Otoriter ke Pemerintahan Demokrasi

Sistem pemerintahan yang disebut otoriter yaitu pengendalian dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara represif, kebebasan berserikat maupun berpendapat sangat dibatasi, media massa dikendalikan dengan sensor yang ketat, dalam kehidupan masyarakat sering terjadi ancaman, intimidasi, tindakan kekerasan terhadap warga negara yang berbeda pendapat dengan kebijakan pemerintah. Gambaran pemerintahan otoritarian tersebut kemudian mengalami pergeseran ke pemerintahan demokrasi sesungguhnya merupakan perubahan yang fundamental dalam kehidupan masyarakat baik di bidang politik, ekonomi dan kehidupan sosial. Sebab pemerintahan yang berdasarkan demokrasi merupakan pemerintahan yang justru sebaliknya yaitu memberikan kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat bagi warga negaranya. Dalam kehidupan masyarakat sudah tidak lagi adanya ancaman, intimidasi dan tindakan kekerasan atas nama negara kepada warganya. Kondisi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan saat ini di Indonesia, sebenarnya merupakan peluang yang sangat kondusif untuk melakukan perubahan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Artinya bahwa iklim demokrasi yang sudah cukup berkembang dalam kehidupan politik, bisa dikembangkan dalam penyelenggaraan birokrasi. Dengan “mendemokrasikan birokrasi” akan seiring dengan perubahan peningkatan pelayanan publik yang lebih terbuka dan akuntabel. Untuk melengkapi kajian pergeseran sistem pemerintahan yang otoriter berubah kesistem pemerintahan demokrasi, akan dijelaskan dalam perspektif sejarah pemerintahan di Indonesia seperti pada uraian di bawah ini.

Pada masa Orde Baru (1967 s/d 1998) peranan birokrasi sebagai alat kekuasaan yang sentralistik serta memiliki kecenderungan bertindak otoriter. Paradigma otoriter ini memang dibangun oleh suatu rezim tersebut untuk melanggengkan kekuasaan yang cukup lama sehingga tidak memberikan peran kepada masyarakat. Kekuasaan

otoriter cenderung tidak terkontrol dengan baik oleh masyarakat, apalagi dikuatkan oleh kebijakan politik "massa mengambang" (*floating mass policy*), maka prkatis pada saat itu masyarakat dijauhkan dari aktivitas politik, sehingga hak hak dasar sebagai warga negara benar-benar dikebiri dan pada masa mengabaikan kedaulatan rakyat dan demokrasi tidak berjalan, yang muncul adalah demokrasi semu atau demokrasi permukaan (*faced democracy*). Padahal kekuasaan pemerintahan mandat rakyat sebagai esensi dari kedaulatan rakyat.

Setelah era reformasi (1998 s/d sekarang) dengan tumbangnya rezim orde baru mulai bergeser kearah upaya tumbuhnya demokrasi. Paradigma demokrasi berarti menunjukkan bahwa sesungguhnya rakyatlah yang berkuasa dan jika penyelenggaraan pemerintahan sudah mulai normal kembali maka kontrol atas jalannya birokrasi pemerintahan akan semakin lebih baik. Paradigma demokrasi akan membawa ke arah perubahan sistem dan struktur, sebab dengan dukungan UUD 1945 yang sudah diamandemen tersebut merupakan perubahan ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

Jika pada masa Orde Baru kekuasaan eksekutif terlalu dominan, sedang di era reformasi saat ini sudah mulai bergeser ke DPR, artinya lembaga legeslatif sebagai lembaga pengontrol eksekutif sudah menunjukkan penguatan, menuju terjadi "*check and balance power*". Seiring dengan itu penyelenggaraan pemerintahan eksekutif agar menjadi lebih efisien dan efektif, upaya yang terus dilakukan yaitu melanjutkan program reformasi dan transformasi birokrasi antara lain restrukturisasi organisasi pemerintahan yang sudah saatnya dirampingkan seiring dengan telah diterapkan kebijakan desentralisasi. Urgensi perampingan organisasi pemerintahan sudah seharusnya menjadi prioritas, restrukturasi model flat dengan memperkuat penataan tenaga fungsional dalam struktur sarang tawon disetiap unit organisasi, perlu dikembangkan terus terhadap organisasi pemerintah pusat dan daerah. Prinsip miskin struktur dan kaya fungsi tetap menjadi acuan dalam restrukturisasi organisasi pemerintahan, bahkan pada suatu unit organisasi yang sifatnya operasional dapat dibentuk organisasi yang bersifat horizontal bahkan organisasi matrik. Oleh karena itu, standar kompetensi dan jabatan fungsional menjadi prioritas kebijakan pemerintah untuk merampingkan birokrasi pemerintah. Dengan demikian apabila model restrukturisasi birokrasi seperti tersebut di atas, dapat dilaksanakan maka corak birokrasi akan lebih ke arah demokrasi dan segera meninggalkan corak birokrasi pemerintahan yang terlalu hirarkhis yang selama ini justru menyuburkan budaya birokrasi yang feodalistik dan patrimonialisme. Oleh sebab itu, mendemokraskan birokrasi atau dengan kata lain tindakan pemerintah mencerminkan nilai-nilai demokrasi, memerlukan kondisi dan prasyarat yaitu sebagai berikut:

- a. Orientasi pembentukan kepemimpinan pemerintahan masa depan yaitu kepemimpinan pemerintahan yang visioner dan demokratis, tegas, berani dan jujur.

- b. Pengembangan budaya politik yang partisipatoris yang mampu mendorong tumbuhnya kontrol masyarakat yang kuat akan tetapi bukan sifatnya mobilisasi.
- c. Mengembangkan sikap egalitarian masyarakat melalui pendidikan politik yang terencana dan konsisten sesuai dengan kepentingan negara dan bangsa.
- d. Membangun manajemen pemerintahan yang efisien dan efektif melalui penguatan perencanaan pembangunan nasional, organisasi pemerintahan yang efisien dan efektif, kepemimpinan nasional yang efektif, dan kontrol masyarakat yang lebih efektif.
- e. Membangun aparatur pemerintahan yang profesional dan kompetensi dengan melalui pembinaan aparatur negara berdasarkan sistem meritokrasi.

Penjelasan mengenai paradigma dan *trend* pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan mulai dari; pemerintahan yang serba negara bergeser kearah orientasi pasar (*market driven goverment*), pemeritahan sentralistik menuju ke desentralisasi dan pemerinbtahan otoriter bergeser menjadi pemerintahan demokrasi, pada hakikatnya merupakan pilar dan landasan menuju pada pemerintahan yang berprinsip “manajemen publik” dengan gaya bisnis. Artinya bahwa suatu pemerintahan yang baik jika pemerintah lebih sedikit memerintah, jadi mengurus dan mengelola kepentingan publik kewenangan yang selama ini dipegang pemerintah lebih banyak diserahkan kepada masyarakat dan sektor bisnis. Dengan kata lain bahwa mengurus negara dikelola dengan gaya manajemen bisnis, sebagaimana yang sudah banyak diterapkan di negara-negara maju misalnya; Amerika serikat, negara-negara Eropa, Australia, Inggris dan lain-lain. Paradigma tersebut termasuk dalam kelompok pemikiran “*new public management*”. Secara empiristik memang pada umumnya mereka berhasil dalam membangun ekonominya, sehingga mampu mengurus dan mengelola kepentingan publik jauh lebih baik dan memuaskan masyarakatnya. Seperti pembangunan infrastruktur transportasi, penyediaan ruang publik, penataan ruang kota dan wilayah sangat teratur dan tertata dengan baik, dan lain-lain. Kesuksesan menerapkan paradigma “*new public management*” membutuhkan prasyarat antara lain; pertama; kesadaran hukum masyarakat sangat baik. Kedua; disiplin masyarakat tinggi, ketiga; penegakan hukum berjalan dengan baik, keempat; kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah tinggi, kelima; kewibawaan pemerintah terpelihara dengan baik, keenam; komitmen dan konsistensi pemerintah dijunjung tinggi.

Penjelasan mengenai fenomena menuju kearah perubahan paradigma sebagaimana telah dianalisis di atas, mengenai trend desentralisasi, orientasi ekonomi pasar bebas, demokratisasi dalam wilayah politik, ekonomi dan sosial-budaya, sesungguhnya telah mencerminkan perubahan yang mendorong terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan menerapkan manajemen publik dengan gaya bisnis. Artinya bahwa paradigma yang terkandung dalam konsep “*new public management*” sangat menganjurkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang “efisien dan

efektif “ jika berbagai kewenangan pemerintah tentang urusan kepentingan publik di desentralisasikan kepada sektor swasta atau dengan kata lain dilakukan “privatisasi”. Oleh sebab itu, kebijakan pemerintah pada masa yang akan datang lebih banyak diwarnai oleh berbagai kegiatan “privatisasi” dalam pelaksanaan pembangunan terutama pembangunan infrastruktur melalui program “*Master Plan* Percepatan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia” (MP3EI) dan tidak terkecuali penjualan terhadap beberapa BUMN.

Akan tetapi dalam perkembangan menerapkan paradigma “*new public management*” tersebut suatu ketika akan muncul gerakan yang mengkritisi dan menolak paradigma tersebut jika pada kenyataannya mengurus negara dengan gaya manajemen bisnis kurang berhasil memenuhi harapan masyarakat luas dalam konteks peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat. Oleh sebab itu, kemunculan paradigma yang lain yaitu “*new public services*” merupakan keniscayaan ketika merespon terhadap “paradigma *new public management*” yang kurang berhasil dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, misalnya di Indonesia yaitu masyarakat petani dan nelayan yang hidup di pedesaan serta masyarakat pinggiran diperkotaan yang menempati daerah kumuh (*slum*) yang masih tumbuh akibat proses industrialisasi. Oleh sebab itu, ketiga perubahan paradigma menuju pada konsep bahwa pemerintah berorientasi pada pasar bebas, sistem pemerintahan telah menerapkan desentralisasi, pemerintah sudah menegakkan sistem politik yang demokratis, menuju era di mana peran pemerintah hanya sebagai penjaga malam, artinya bahwa pemerintah sudah memulai *less government* atau pemerintah lebih sedikit memerintah atau jika kondisi seperti dijelaskan di atas harus didukung dengan “penegakan hukum” atau *rule of law enforcement*. Sebab penyelenggaraan pemerintahan tanpa dibarengi dengan penegakan hukum yang tegas pada negara atau pemerintah akan kehilangan kewibawaan. Oleh sebab itu, mengelola kepentingan publik dengan konsep manajemen bisnis akan mampu memberikan pelayanan publik yang merata dan menjangkau secara luas jika dibarengi dengan penegakan hukum.

2.8. Paradigma New Public Services (NPS)

Berdasarkan penjelasan tentang paradigma NPM di atas, walaupun dari berbagai aspek dalam praktik administrasi negara mengalami kemajuan yang cukup berarti terutama yang terkait dengan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi pengembangan pemikiran dalam NPM tidak terlepas dari kelemahan dan kritik. Salah satu kritik yang cukup mendasar yaitu penyelenggaraan sektor publik yang diserahkan kepada sektor swasta dan peran pemerintah diminimalisir serta penyelenggaraan perekonomian nasional diserahkan menurut mekanisme pasar, maka mengakibatkan timbulnya ketimpangan sosial akan terjadinya proses pemiskinan

terus berlangsung. Oleh sebab itu, pada sekitar tahun 2000-an muncul pemikiran agar peran pemerintah lebih menonjol dalam menjalankan fungsi sosialnya ketimbang fungsi yang berorientasi pada aspek ekonomi. Pemerintah yang berorientasi pada kepentingan bisnis agar lebih diiringi dengan rasa tanggung jawab dalam menjalankan fungsi sosialnya. Sebagai pelopor mengenai pemikiran bahwa pemerintah harus memprioritaskan terhadap pelayanan publik adalah Denhard (2003) dalam bukunya “*The Public Service*”.

Dalam kajian mengenai paradigma New Public Services (NPS) di atas, ide-ide pokok paradigma tersebut yaitu; *Service citizen, not customer, Seek the public interest, Value citizenship over Entrepreneurship, Think strategically, Act democratically, Recognize that accountability is not simple, Serve rather than steer, Value people, not just productivity*.

Dalam pandangan paradigma ketiga di atas yang disebut “*New Public Services*” memberikan justifikasi bahwa praktik paradigma *New Public Management* justru salah satunya menimbulkan ketimpangan dalam pelayanan publik sehingga Denhart (2003) menawarkan keseimbangan antara orientasi yang lebih condong ke private, ketika terjadi kegagalan pasar peran negara juga harus tetap hadir untuk mengatasi ketimpangan pelayanan publik tersebut. Oleh sebab itu, dalam paradigma *New Public Services* menjamin bahwa tindakan pemerintah akan lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat ketimbang memperlakukan warga negara atas dasar kemampuan daya beli. Pemerintah akan selalu memiliki agenda kebijakan yang tepat sasaran bagi kebutuhan publik. Pemerintah menjamin nilai-nilai warga negara, ketimbang hanya menguntungkan para pebisnis. Pemerintah selalu berpikir strategis dan tindakan yang demokratis artinya pemerintah dalam merencanakan pembangunan berdasarkan skala prioritas. Demikian pula dalam pengambilan keputusan penting dan menghadapi problem sosial tetap dilakukan dengan cara demokratis. Pemerintah menjamin bahwa “pertanggungjawaban terhadap publik tidak sekedar laporan tertulis, akan tetapi harus diikuti dengan tindakan *moral obligation*”, misalnya jika gagal dalam melaksanakan kebijakan harus mengundurkan diri dari jabatan. Pemerintah akan menjamin setiap tindakan pemerintah lebih mengutamakan “komunikasi” yang baik dengan masyarakat, sampai menemukan konsensus bersama dalam konflik yang timbul di antara pemerintah dengan rakyatnya, ketimbang tindakan represif atau otoriter. Pemerintah lebih mengutamakan pelayanan kepada publik ketimbang hanya pengarahan sekedar janji-janji atau hanya pidato yang bersifat normatif. Pemerintah menjaga nilai-nilai dasar masyarakat ketimbang hanya pemerintah berambisi mengejar pertumbuhan ekonomi dan produktivitas tinggi, tetapi nilai-nilai masyarakat rusak dan hilang. Misalnya di Indonesia ada kecenderungan masyarakat bahkan pemerintah sendiri tidak bisa menerapkan nilai-nilai Pancasila baik dalam penyelenggaraan kenegaraan maupun dalam kehidupan sehari-hari, sejak pembangunan pada era Orde Baru sampai Era Reformasi.

Uraian pembahasan paradigma *New Public Services* menunjukkan bahwa pemikiran tersebut merupakan refleksi dari kurang berhasilnya penerapan cara cara pengelolaan negara atau kepentingan publik dengan manajemen bisnis, jika negara atau pemerintah berperan hanya sebagai “*Watch Dog*”. Oleh sebab itu, konsep dan teori NPS seperti yang dijelaskan di atas ketika diterapkan, negara dan pemerintah tetap harus berpihak pada warga negara yang dirugikan atau kurang diuntungkan, misalnya bagi kelompok masyarakat yang termajinalkan seperti buruh pabrik, buruh tani dan pekerja informal, PKL dan pedagang asongan dan lain-lain. Keberpihakan negara dan pemerintah dengan menjalankan fungsi regulator dan fasilitator yang tepat sasaran dan pengendalian yang efektif terhadap kualitas pelayanan publik, sesungguhnya merupakan kunci suksesnya peran negara dalam menjalankan fungsinya untuk kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan kajian paradigma administrasi negara di atas, mulai dari perkembangan peran pemerintah yang masih melakukan fungsi operasional (*rowing*); dalam paradigma OPA, fungsi steering dalam paradigma NPM dan fungsi services dalam paradigma NPS merupakan upaya menghantarkan konsep dan teori administrasi publik, dalam perspektif masa depan perkembangan administrasi publik, maka beberapa catatan yang perlu dikemukakan pada kesempatan ini yaitu, *pertama; perkembangan paradigma administrasi mulai dari awal pertumbuhan ilmu administrasi sampai perkembangan dewasa ini, pada hakikatnya selalu mencari cara yang tepat bagaimana negara atau pemerintah dapat memenuhi keinginan warga negara yaitu sejahtera lahir dan batin dalam kehidupannya. Kedua; pemikiran sederhana sampai dengan pemikiran rumit atau kompleks semata mata sebagai usaha mencari bentuk dan model serta sistem yang bertujuan menyediakan dan memberikan “pelayanan” secara efisien dan efektif yakni: cepat, murah, bermutu dan memuaskan. Ketiga; berbagai eksperimen atau uji coba paradigma yang menghantarkan menjadi konsep dan teori administrasi melalui usaha “trial by error”, sesungguhnya memperluas khasanah ilmu pengetahuan di bidang administrasi negara atau publik yang memungkinkan berkembang sampai bercabang cabang dan bahkan beranting ranting. Keempat; ketika berbagai paradigma dipraktikan di negara negara maju dan negara berkembang hasilnya berbeda beda misalnya paradigma OPA lebih berhasil di Jerman, namun kurang berhasil di Amerika, Inggris dan Eropa Kontinental, dan juga di Indonesia. Namun lebih berhasil menerapkan paradigma NPM di Amerika Serikat dan Inggris, sedang di Indonesia baik paradigma OPA dan NPM kurang berjalan optimal. Fenomena tersebut sesungguhnya mendorong tumbuhnya studi perbandingan administrasi negara yang dewasa ini perkembangannya masih lambat. Kelima; memberikan kritik dan saling mengoreksi terhadap paradigma tertentu sesungguhnya merupakan pilihan pilihan yang memungkinkan dapat diterapkan di suatu negara atau lingkungan wilayah tertentu. Keenam; perkembangan masa depan administrasi negara terutama bagi Indonesia*

baik para ahli maupun praktisi, harus menentukan arah yang tepat agar menjadi guide line terhadap pilihan paradigma, mengelola negara atau pemerintahan dengan cara manajemen bisnis atau memberikan peran negara yang kuat, dalam memberikan pelayanan publik menuju kesejahteraan masyarakat. Ketujuh; menetapkan paradigma New Public Management (NPM) atau New Public Services (NPS), perlu dilakukan kajian yang kritis dan akurat. Kedelapan; melihat secara empiris keadaan masyarakat Indonesia, sebaiknya mengembangkan paradigma NPS, yakni memperkuat peran negara dalam mempercepat terwujudnya “kesejahteraan rakyat”, walaupun di tengah arus tekanan mekanisme pasar bebas.

Pilihan pradigma di atas yang akan dijadikan sebagai *guide line* dalam kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia pada dasarnya sudah melalui kajian yang matang dan akurat. Sebab pilihan ekstrim antara mengurus negara dengan cara manajemen bisnis (aliran paradigma NPM) dengan masih tetap mempertahankan peran negara yang kuat dalam penyelenggaraan urusan publik (aliran paradigma NPS), merupakan pilihan yang harus dipersiapkan dengan seksama semua aspek yang mendukungnya. Sebab kedua paradigma secara ekstrim masing-masing memiliki kelemahan dan kelebihan jika tidak terantisipasi dengan baik malahan keduanya tidak berjalan sama sekali. Kondisi saat ini dalam penyelenggaraan urusan pelayanan publik menghadapi posisi yang masih dilematis, artinya penerapan gaya manajemen bisnis sudah mulai dijalankan seperti kebijakan “privatisasi” atau kebijakan “kerja sama pemerintah-swasta (*public private partnership*)”. Namun perjalanan kebijakan tersebut masih belum menyentuh essensi yang utama yaitu tentang pembiayaan pembangunan infrastruktur yang sangat besar belum tersedia sumber pendanaan yang diharapkan dari para investor swasta baik dalam negeri maupun asing. Sedangkan dalam kondisi yang lain “pelayanan publik” bersifat strategis misalnya sektor transportasi belum terurus dengan baik. Bahkan optimalisasi prasarana dan sarana transportasi belum mampu mendukung peningkatan efisiensi ekonomi nasional dan justru ada kecenderungan terjadi distorsi efisiensi ekonomi diakibatkan peran pemerintah yang kurang optimal dalam mengendalikan distribusi logistik yang dibutuhkan masyarakat luas, melalui peran dan fungsi transportasi yang efisien dan efektif. Contoh yang aktual sering terjadinya stagnasi arus lalu lintas penyeberangan antar pulau yang membawa angkutan barang barang melalui pelabuhan Merak-Bakauheni. Oleh sebab itu, berdasarkan situasi dan kondisi masyarakat Indonesia yang sebagian besar hidup di daerah pertanian dan nelayan di daerah pantai yang kondisinya masih lemah tingkat ekonominya (miskin) dan pendidikan relatif rendah serta faktor budaya yang masih kuat “paternalistiknya”, sebaiknya menerapkan tetap kehadiran negara lebih kuat dalam melakukan intervensi terhadap kelompok marginal yang harus terlindungi oleh kebijakan pemerintah yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan rakyat. Walaupun tekanan mekanisme pasar sangat kuat akan tetapi pemerintah tetap memiliki garis kebijakan yang secara

kelembagaan mampu melindungi kelompok yang tidak mampu bersaing dengan kelompok yang kuat. Dengan demikian prinsip-prinsip dasar dalam paradigma NPS perlu menjadi *guide line* dalam setiap kebijakan yaitu; “*seek the public interest, value citizen not customer dan value people not just productivity serta strategic vision, act democratically*”.

Oleh sebab itu, reformasi birokrasi yang sedang dijalankan oleh pemerintah melalui serangkaian kebijakan terkait dengan perubahan yang menjadi sasaran reformasi birokrasi tersebut pada dasarnya tidak hanya tercapainya perubahan terhadap “aparatur birokrasi” akan tetapi juga termasuk sistem dan struktur birokrasi juga harus mengalami perubahan yang signifikan. Artinya pendekatan paradigma yang digunakan tidak terlepas dengan paradigma reformatif yang menekankan pada dimensi “manusianya” dan paradigma transformatif yang lebih menekan pada perubahan “sistem dan struktur”. Seperti konsep “manajemen perubahan” yakni bertujuan melakukan perubahan “*mindset*” aparatur birokrasi yang berorientasi pada sikap dan perilaku transparan, responsif, akuntabel, profesional, kompeten dan efisien serta efektif dalam menjalankan visi dan misi organisasi pemerintahan, guna tercapainya pelayanan publik yang cepat, terjangkau, aman dan nyaman serta memuaskan masyarakat. Perubahan “*mindset*” aparatur birokrasi sudah barang tentu harus didukung oleh “struktur organisasi pemerintahan yang efektif” yakni “miskin struktur kaya fungsi”, *standar operation prosedur* (SOP) pada setiap tupoksi, sarana dan prasarana yang memadai, aturan hukum yang jelas dan lengkap sebagai pedoman pelaksanaan kebijakan serta pemberian renumerasi yang sesuai dengan kebutuhan hidup minimal aparatur birokrasi. Apabila kedua dimensi paradigma tidak dilakukan secara seiring dan seimbang dan tidak dilakukan secara simultan serta didukung oleh anggaran yang teratur dan cukup, maka usaha pemerintah membangun citra birokrasi yang “*corporate good governance*”, akan banyak menemui kendala yang berat dan kompleks, sebagaimana dewasa ini dihadapi oleh pemerintah tentang keadaan birokrasi pemerintah yang menjadi keluhan masyarakat yaitu “birokratisme atau *bureau mania*”.

Penjelasan berbagai macam paradigma di atas, dalam uraian bab selanjutnya lebih fokus pada kajian terhadap kedua paradigma yaitu NPM dan NPS. Kedua paradigma ini di Indonesia sedang dipraktikkan secara beriringan. Namun implementasi kedua paradigma tersebut belum menunjukkan tanda-tanda perubahan yang signifikan dalam wilayah pelayanan publik. Misalnya wilayah sektor publik yang penyelenggaraanya sudah didelegasikan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada kenyataanya belum menjadi soko guru ketahanan ekonomi nasional. Artinya bahwa hasil atau produk dari BUMN seperti; Air bersih, Listrik, BBM, LPG, transportasi, Bahan Pangan Pokok misalnya beras, gula, daging, menunjukkan rakyat miskin semakin tidak mampu membeli atau mendapatkan barang publik tersebut di atas, meskipun sudah mendapat subsidi dari pemerintah. Oleh sebab itu, perlu dilakukan redesain

paradigma penyelenggaraan sektor publik yang sesuai dengan konstitusi dasar dan didukung oleh konsep dan teori yang sesuai dengan kebenaran empiristiknya. Oleh sebab itu, era pemerintahan baru di bawah presiden Joko Widodo dan M. Yusuf Kalla yang memiliki karakteristik kepemimpinan demokratis, visioner dan populis, perlu didorong untuk memantapkan penggunaan paradigma *New Public Services* (NPS).

BAB III

PEMDEKATAN DALAM MEMPELAJARI ADMINISTRASI PUBLIK

Menarik untuk dibahas beberapa pendekatan “mempelajari administrasi” sebagai ilmu yang dikutip dari pendapat Headly (2006). Pendapat tersebut meskipun oleh Headly bukan dimaksudkan sebagai upaya “pendekatan” dalam mempelajari “administrasi” sebagai ilmu, melainkan semata mata penafsiran penulis terhadap beberapa “pernyataan” di bawah ini jika di elaborasi sebagai suatu “pendekatan” yang lebih bersifat fungsional dan operasional, diharapkan dapat menambah khasanah kajian ilmu administrasi. Adapun pendapat Headly yang dijadikan sebagai usaha usaha mendalami ilmu administrasi yaitu sebagai berikut;

3.1. Melakukan Perubahan Cara Pandang (*Shift Paradigma*)

“Melakukan perubahan cara pandang (*Shift Paradigma*)”, yaitu menajamkan konsep-konsep yang digunakan untuk merepresentasikan setiap fenomena, memperbaharui teori-teori pengujian empirik”. Pendekatan ini berpijak pada pandangan bahwa ilmu administrasi sebagai ilmu yang mempelajari “kerja sama” antarmanusia, tidak terlepas dari lingkungan strategis yang cenderung selalu mengalami perubahan. Oleh sebab itu, setiap terjadi perubahan harus pula diikuti oleh perubahan paradigma, agar konsep dan teori administrasi mampu memberikan justifikasi terhadap fenomena yang terjadi. Sehingga secara metodologis setiap perubahan yang terjadi merupakan perwujudan

dari pembaharuan teori-teori yang telah teruji secara empirik. Misalnya teori mengenai “penyelenggaraan birokrasi yang efisien dan efektif akan terwujud jika pemerintah melakukan kebijakan “desentralisasi” (*decentralization driven government*, David Osborne and Ted Gablear, 1992). Teori tersebut secara empirik telah teruji kebenarannya di negara-negara maju seperti di Jerman, Amerika Serikat, Inggris dan Australia. Untuk mewujudkan teori tersebut harus melalui perubahan paradigma, misalnya perubahan paradigma dari pemerintahan yang “serba negara” menuju pada perubahan paradigma bahwa “pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang sedikit memerintah (*the best government is the least government*, David Boaz, dalam Nugraha, 2006)”. Kemudian diikuti oleh perubahan konsep-konsep misalnya “pemerintahan yang bersih” (*clean government*) menuju pada “tata kelola” kepemerintahan yang baik (*good governance*, Kathreen Lauder, 2001). Atau sebaliknya “tata kelola pemerintahan yang baik menuju pada terwujudnya pemerintahan yang bersih. Kedua contoh perubahan paradigma di atas, merupakan perubahan cara pandang bagi para pemegang *policy maker*. Jika diikuti dengan dukung oleh masyarakat luas, maka tujuan pemerintahan menyelenggarakan dan memberikan pelayanan publik yang efisien dan efektif, lebih adil dan menjangkau seluruh masyarakat dan tepat sasaran, sudah dapat dipastikan akan terwujud dengan baik.

3.2. Melakukan Studi Perbandingan

“Melakukan studi perbandingan”, bermaksud menelaah persamaan dan perbedaan, mengidentifikasi “*common ground*” dari setiap persamaan dan mencari penjelas untuk setiap perbedaan”. Pendekatan kedua ini dalam mempelajari administrasi, dengan melakukan studi perbandingan, dapat dilakukan dengan cara membandingkan praktik administrasi pada kurun waktu yang berbeda di suatu tempat yang sama misalnya praktik administrasi pada zaman Kerajaan Majapait dan Mataram, Hindia Belanda, Orde Lama dengan Orde Baru atau juga dengan Orde Reformasi, seperti dilakukan oleh Headly (2006), yang meneliti tentang praktik administrasi negara di Indonesia. Hasil penelitian tersebut menjadi *text book* dengan diberi judul yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia yaitu “Quo Vadis Administrasi Negara” di Indonesia. Demikian pula studi perbandingan administrasi negara bisa dilakukan antara “praktik administrasi negara di dunia ketiga atau negara berkembang dengan di negara-negara maju seperti di Amerika Serikat, Eropa Barat, Inggris dan Australia, dengan melalui metode “*cross cultural approach*”. Pendekatan ini cukup berkembang pesat ketika negara berkembang banyak menerima “bantuan teknik” (*technical assistences*) sekitar tahun 1980-an. Dengan melalui bantuan teknik dari negara maju tersebut sekaligus melakukan “pembaharuan administrasi negara” atau pembangunan administrasi (*administration of development*). Sehingga muncul kajian ilmu

administrasi dalam rangka mendukung pelaksanaan pembangunan yang pada saat itu bahkan menjadi materi mata kuliah yaitu “Administrasi Pembangunan” (*development of administration*) di perguruan tinggi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Jurusan Administrasi Negara. Adapun salah satu tokoh di Indonesia yang mengembangkan ilmu Administrasi Pembangunan yaitu “Bintoro Tjokroamidjojo”. Pada era pendekatan ini sesungguhnya pembaharuan administrasi negara di Indonesia dapat menjadi tonggak awal melakukan reformasi dan transformasi birokrasi menuju efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi pembangunan ekonomi pada waktu itu lebih menjadi prioritas utama sehingga mengalahkan pembangunan sektor lainnya termasuk pembangunan administrasi negara di Indonesia. Ketertinggalan pembangunan administrasi negara menyebabkan timbulnya “distorsi” yang sampai saat ini masih dirasakan dan cukup mengkhawatirkan terhadap kinerja “aparatur birokrasi”. Kinerja aparatur yang rendah tersebut kurang mendukung terhadap akselerasi pembangunan infrastruktur yang sedang dilaksanakan secara serius dan ambisius oleh pemerintah dengan target dukungan pembiayaan sampai dengan tahun 2014 sebesar 1900 triliun. Mewujudkan suatu kinerja yang baik banyak faktor yang mempengaruhi antara faktor sumber daya manusia, keuangan dan organisasi. Seharusnya stabilitas suatu organisasi termasuk organisasi pemerintahan dalam pendekatan generasi manajemen yang mutakhir justru mengutamakan perhatiannya terhadap eksistensi “sumber daya manusia” yaitu pendekatan “*human networking*” (Savage, 1990). Oleh sebab itu, “*human resources development management*” yang baik merupakan kata kunci kesuksesan membangun kinerja organisasi secara optimum. Ketika mengabaikan “eksistensi sumber daya manusia” atau hanya menjadi jargon yang bersifat normatif bahkan memperlakukan “sumber daya manusia” seperti alat mekanik atau robot, niscaya kesuksesan akan bersifat semu dan justru tanpa disadari meletakkan “bom waktu” yang suatu ketika akan membuat kolaps roda organisasi. Dewasa ini *trend* tuntutan publik atas absennya peran negara dalam persoalan yang dihadapi masyarakat sudah banyak diperbincangkan oleh berbagai kalangan. Hal tersebut merupakan sinyal bahwa roda organisasi pemerintahan kurang berjalan normal. Persoalan kunci yang dihadapi organisasi birokrasi pemerintah dewasa ini sebenarnya ada pada budaya organisasi salah satunya yang fundamental adalah “moral aparatur birokrasi” yang sudah terkorosi, di samping persoalan “sistem kerja” dan budaya kerja, yang belum menunjukkan kinerja yang sesuai standart administrasi negara modern di negara maju dan negara baru yang lebih maju seperti China dan Singapura.

Dengan melalui studi perbandingan tersebut dapat memperoleh pengetahuan mengenai persoalan mendasar yang dihadapi oleh suatu negara. Membandingkan kinerja administrasi negara terhadap beberapa negara lain di atas berdasarkan logika pemikiran sederhana dapat ditemukan bahwa persoalan fundamental yang masih menjadi penghambat kemajuan dalam mempraktikkan administrasi negara modern.

Persoalan mendasar tersebut antara lain; moral aparaturnya birokrasi, budaya organisasi, budaya kerja dan sistem kerja. Oleh sebab itu, seiring dengan kebijakan nasional mengenai “reformasi birokrasi”, keempat permasalahan tersebut di atas merupakan sasaran pokok dalam agenda reformasi birokrasi.

3.3. Pendekatan Sejarah

“Membangun jati diri di masa depan dengan mempelajari perjalanan sejarah di masa silam, pendekatan sejarah dalam menjelaskan apa yang salah dengan administrasi publik”. Mempelajari administrasi negara dengan melalui pendekatan sejarah (*historical approach*) akan membawa manfaat yang cukup mendalam. Karena dengan pendekatan sejarah seperti dikatakan di atas, akan menemukan “jati diri” dapat menjadi ilmu pengetahuan yang “monumental” dan “*genuine*” bagi suatu negara. Di samping itu minimal dapat menemukan “letak kesalahan” selama praktik administrasi negara berlangsung. Seperti contoh yang telah diuraikan di atas bahwa hasil penelitian Headly (2006) dengan melalui pendekatan sejarah, ditemukan bahwa persoalan kunci yang dihadapi tentang “*performance*” birokrasi pemerintahan yaitu “perilaku budaya feodalistik” para aparaturnya birokrasi yang belum bisa berubah sejak praktik administrasi mulai dari kerajaan Majapahit, Mataram, pemerintahan Hindia Belanda sampai era pemerintahan republik hingga era Orde Reformasi. Budaya feodalisme yang masih kuat tersebut merupakan faktor kunci yang sangat menghambat perubahan “*mindsetting*” atau paradigma kearah kemajuan dan pembaharuan di bidang penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya; perubahan dari sifat “tertutup” menuju era “keterbukaan”, perubahan dari sifat “nepotisme” menuju perubahan ke arah sifat yang “*rasional dan impersonal*”, perubahan dari sikap “otoriter” menuju era “demokratisasi”, perubahan dari gaya “penguasa” menuju era sebagai “pelayan”, perubahan dari gaya “feodal” menuju era “egaliter”, perubahan dari gaya “individualistik” menuju era “partisipatif”, dan lain-lain. Sebab konsep dan teori administrasi negara kontemporer seperti “*Good Governance dan Re-inventing Government*” yang dikelompokkan dalam paradigma “*New Public Management*” dan paradigma *New Public Services*, hanya bisa dijalankan pada kondisi sistem politik yang demokratis (Muchlis Hamdi, 2003). Oleh sebab itu, tuntutan perubahan menuju “birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif” atau dengan kata lain “tata kelola” pemerintahan yang baik, mutlak diperlukan perubahan dengan menanggalkan “budaya feodalisme”, menuju proses perubahan sikap dan perilaku aparaturnya birokrasi yaitu; sebagai “pelayan”, demokratis, egaliter, terbuka, partisipatif, rasional dan impersonal. Walaupun disadari perubahan yang berkaitan dengan mentalitas dan sikap dan perilaku membutuhkan waktu yang cukup lama, akan tetapi tidak ada alasan lagi selama setengah abad Indonesia membangun, sudah harus ada “kebulatan tekad” dimulai para pimpinan pemerintahan dan para elit politik

di negeri ini, jika pemerintahan yang bersih dan berwibawa benar-benar terwujud dalam waktu yang lebih singkat. Keteguhan dan kesungguhan para pejabat publik akan perubahan menuju “pemerintahan yang paripurna” tersebut menjadi harapan semua lapisan masyarakat dan bangsa Indonesia.

Ketiga pendekatan dalam mempelajari ilmu administrasi negara yaitu: mendorong perubahan paradigma, melakukan studi perbandingan dan pemetaan terhadap sejarah, maka ketiga variabel tersebut dapat dijadikan tiga pilar pendekatan dalam mempelajari administrasi negara. Perkembangan kemajuan administrasi negara di masa depan yang dewasa ini kajian-kajian mendalam lebih fokus terhadap analisis “Kebijakan Publik” diharapkan menjadi perhatian serius oleh para *policy maker* yang mengendalikan kekuasaan pemerintahan. Dalam perkembangan soal ini sudah mulai menjadi kebijakan nasional dalam upaya menyempurnakan “Birokrasi Pemerintahan”, di bidang manajemen perubahan, organisasi dan tata laksana, perundang-undangan, sumber daya aparatur dan bidang pengawasan. Program-program reformasi birokrasi akan tercapai dengan sempurna yakni terwujudnya aparatur birokrasi pemerintahan atau dengan sebutan yang baru “Aparatur Sipil Negara” yang proporsional dan kompeten serta disiplin yang tinggi dan loyalitas, integritas yang kuat dalam kurun waktu sampai dengan tahun 2025.

Ketiga pendekatan dalam melaksanakan administrasi negara di Indonesia yaitu pendekatan pergeseran cara pandang, pendekatan studi perbandingan dan pendekatan sejarah, merupakan pendekatan yang cukup relevan untuk menambah wawasan dalam urusan penyelenggaraan negara. Reformasi birokrasi sebagai prioritas kebijakan pemerintah bertujuan membangun pemerintahan yang bersih dari praktik KKN. Tujuan tersebut sudah barang tentu merupakan variabel utama dalam rangka mendukung kebijakan dan program pemerintah terhadap seluruh sektor publik. Dengan melalui ketiga pendekatan tersebut diharapkan mampu menghantarkan para *policy maker* memilih dan menetapkan paradigma yang tepat selama memegang kekuasaan guna mencapai tujuan negara secara efektif. Ketidakberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan selama ini tercermin dari situasi krisis dan rentan krisis dalam menghadapi ekonomi global, antara lain merupakan kesalahan para *policy maker* dalam menetapkan paradigma administrasi negara. Kajian mengenai kekeliruan penerpaan paradigma dalam mengurus negara akan diuraikan pada Bab IX yaitu mengenai Pergeseran Peran Negara Dalam Urusan Sektor Publik di Indonesia.

BAB IV

■ PERKEMBANGAN ■ ADMINISTRASI NEGARA ■ DI INDONESIA DALAM ■ PERSPEKTIF SEJARAH

Ketika pembahasan administrasi negara pada periode paradigma “prinsip-prinsip administrasi” maka relevansi kajian administrasi negara dalam perspektif sejarah barangkali memiliki titik temu yang bersifat korelatif. Artinya bahwa dalam prinsip administrasi negara pada hakikatnya dapat diterapkan di mana saja dan dalam lingkungan sosial-budaya yang sekalipun berbeda sama sekali dan dalam kurun waktu yang berbeda. Demikian pula dalam metode pendekatan mempelajari administrasi negara melalui studi perbandingan dengan cara membandingkan “praktik administrasi negara” dalam kurun waktu yang berbeda akan menemukan sesuatu yang mungkin memiliki perbedaan atau persamaan yang signifikan atau tidak dapat dilakukan pendekatan tersebut. Di samping itu melihat praktik administrasi negara sebagai “ilmu” atau sebagai “seni” merupakan pilihan yang dapat digunakan untuk mempelajari administrasi negara dari pendekatan sejarah (*history*). Pembahasan administrasi negara dalam perspektif sejarah dimaksudkan sebagai usaha untuk melengkapi secara totalitas dalam mempelajari administrasi negara terutama di Indonesia. Di samping masih belum banyak studi tentang administrasi negara dari aspek sejarah, maka menarik untuk mencoba mengikuti alur pemikiran dalam melakukan analisis administrasi dalam perspektif sejarah tersebut.

Sebab dengan pendekatan sejarah kemungkinan ditemukan praktik administrasi negara yang baik dan positif masih bisa digunakan di masa depan. Demikian pula dapat mengetahui praktik administrasi negara yang sudah kurang relevan lagi untuk dilaksanakan. Namun masih tetap dijalankan dalam praktik birokrasi di Indonesia

sampai saat ini. Misalnya sikap dan perilaku para pimpinan aparat birokrasi yang masih bermental “feodalistik” yakni perilaku yang lebih mengutamakan “kekuasaan” ketimbang memberikan “pelayanan” kepada masyarakat, perilaku memaksakan kehendak dengan argumentasi menjalankan aturan ketimbang melakukan tindakan persuasif, komunikatif, konsensus dan “mengayomi”. Paradigma tersebut yang masih melekat dalam praktik penyelenggaraan birokrasi pemerintahan, seharusnya di era pembangunan yang dimulai sejak Orde Baru sudah berubah, tetapi pada kenyataannya justru paradigma feodalistik tumbuh dengan intensitas yang lebih meningkat dalam bentuk yang baru (neofeodalisme). Misalnya dalam membangun citra “kewibawaan” pejabat publik lebih mengedepankan melalui simbol kemewahan dan kekayaan harta, bukan berdasarkan “profesionalisme dan kompetensi pejabat publik tersebut. Oleh sebab itu, kecenderungan yang sudah berlangsung cukup lama yang menimbulkan “praktik KKN” yang luar biasa, segera perlu dilakukan penyempurnaan dan pembaharuan di bidang administrasi negara tersebut melalui “reformasi birokrasi” yang kini menjadi “*trademark*” melakukan perubahan dan penyempurnaan dalam penyelenggaraan administrasi negara.

Sebagaimana diutarakan di atas bahwa masih sedikitnya referensi kajian administrasi negara dari tinjauan sejarah terutama di Indonesia, maka pada bab ini yang akan menjadi bahan referensi dalam pembahasan tersebut yaitu hanya berdasarkan referensi tunggal dari hasil penelitian Mason Charles Hoadley (2006) tentang praktik administrasi negara sejak zaman kerajaan Majapahit dan kerajaan Mataram sampai pada masa negara yang berdaulat sejak era Orde Lama dan Orde Baru hingga Orde Reformasi. Oleh sebab itu, dengan keterbatasan referensi tersebut kajian tentang administrasi negara dalam perspektif sejarah kemungkinan hasilnya kurang mendalam karena belum ada kesempatan mendalami sumber-sumber yang sejenis dari para ahli sebagai referensi perbandingan. Walaupun demikian usaha mendalami administrasi negara yang tertuang dalam buku ini, sedikit banyak akan membantu menambah pengetahuan dan wawasan yang lebih luas di bidang administrasi negara di Indonesia. Adapun uraian pembahasan secara kronologis berdasarkan waktu seperti di bawah ini sebagai berikut;

4.1. Administrasi di Zaman Kerajaan Berdaulat

Seperti diutarakan di atas, kajian administrasi negara dalam perspektif sejarah berdasarkan referensi Hoadley (2006) yang secara khusus mengkaji perkembangan administrasi mulai dari zaman kerajaan Majapahit dan Mataram yang secara singkat dikutip sebagai berikut;

“Menfokuskan pembahasan mengenai tradisi administrasi dari negara Jawa Agung, bentuk administrasi pemerintahan yang memerintah entitas-entitas rezim politik kuno yang terus berlanjut ke masa pembentukan kolonialisme Belanda. Sistem ini digunakan dalam lembaga administrasi abad kedelapanbelas di kerajaan Jogjakarta, yang dapat direkonstruksi lewat apa yang muncul dalam dokumentasi mutakhir dengan judul *The Achive Of Yogyakarta*, (Carey and Hoadley, 2000). Struktur pemerintahan Jawa didominasi ikatan dua kutub (kawulo dan gusti), dengan sistem yang tersentralisasi tinggi dan diikat dengan tradisi hukum yang nilainya agung, harus dipatuhi semua orang, dan sudah ada sebelum lahirnya negara”.

Penjelasan singkat di atas mencoba mengutip yang esensial yaitu bahwa dalam penyelenggaraan administrasi negara pada zaman kerajaan di Jawa yang berdaulat menggunakan sistem “sentralisasi” yang mutlak. Artinya pusat kekuasaan ada di tangan satu orang yaitu “Raja”, mengendalikan seluruh kegiatan yang menjadi urusan rakyatnya. Artinya bahwa fungsi membuat aturan, melaksanakan aturan dan mengawasi aturan berada di bawah kontrol penuh “Raja”. Bahkan hubungan antara “pemimpin” yaitu “raja” dengan rakyatnya berjarak sangat jauh, kepatuhan rakyat terhadap hukum atau aturan “kerajaan” mutlak ditaati. Sebab hukum bersifat sakral dan memiliki nilai yang paling tinggi yang harus ditaati rakyatnya. Kepemimpinan model “kerajaan atau monarki apalagi ”*monarchi absolute*” sifat kekuasaannya adalah “tunggal”. Dengan kata lain bahwa kekuasaan tidak terbagi-bagi dalam kelembagaan yang lain, tetapi secara langsung berada di tangan seorang raja. Kondisi dan situasi pada masa kerajaan hubungan antara rakyat dan pemimpinnya memiliki jarak yang dikatakan sebagai hubungan “*kawulo lan Gusti*” dalam bahasa Jawa, artinya rakyat dituntut melakukan “pengabdian” dan kepasrahan diri” secara totalitas kepada pemimpinnya atau “Raja”. Dengan demikian ketaatan rakyat terhadap pemimpin mutlak dan tidak bisa ditawar-tawar, bahkan rakyat tidak diberi ruang untuk melakukan “kritik” apalagi melakukan tuntutan secara terbuka. Memang pada masa kerajaan Mataram tuntutan ketidakpuasan rakyat, pernah dilakukan oleh rakyat sebatas hanya melakukan dengan cara “pepe”, yaitu berjemur diri di tengah teriknya matahari namun tidak meneriakkan yel-yel seperti layaknya “orang berdemonstrasi”, di alun-alun depan keraton. Oleh sebab itu, rakyat hanya bisa mendambakan atau berharap yang menjadi sosok seorang “raja” adalah orang “bijaksana, adil dan berwibawa serta karismatik. Tipologi seorang pemimpin pemerintahan (raja) yang diinginkan tersebut yang kelahiran seorang pemimpin di era kerajaan berdaulat sudah barang tentu berdasarkan “garis keturunan”. Oleh sebab itu, setiap pengangkatan “seorang raja” yang ”bijak, adil dan berwibawa”, kemunculannya sangat di elu-elukan oleh rakyatnya. Sebab memiliki pemimpin pemerintahan (raja) yang bijak, adil, berwibawa, karismatik serta mengayomi rakyatnya, bagi rakyat menjadi instrumen yang mampu

memberikan kehidupan yang sejahtera, aman dan damai atau dalam ungkapan bahasa “Jawa” yaitu; *“toto tentrem kerto raharjo, loh jinawi”*. Artinya rakyat mendambakan suatu kehidupan dalam negara yang aman, damai, sejahtera dan bahagia. Dalam pandangan sejarah pada era kerajaan akan dapat diambil pembelajaran bagi generasi saat ini. Artinya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan era kerajaan atau era monarki dari sudut pandang lahirnya “Kepemimpinan Pemerintahan”, maka pada era kerajaan mekanisme munculnya atau kelahiran sosok seorang pemimpin baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan berdasarkan garis keturunan yang bersifat penetapan pada era ini rakyat sangat mengharapkan lahir seorang “Raja” sebagai kepala negara dan pemerintahan sekaligus adalah bak seorang “Dewa” atau “Malaikat” yang mampu bersikap dan berperilaku yang adil, bijaksana dan berwibawa, tegas dan kuat. Jika dicermati perkembangan administrasi era reformasi muncul perbincangan yang menarik yaitu, “politik dinasti”. Menjelang pemilu 2014, partai politik menjadi sorotan publik karena dalam menyiapkan kadernya berdasarkan garis keturunan menjadi trend. Kecenderungan membangun politik dinasti, menunjukkan bahwa pemikiran para pemimpin dan elite partai politik menyiapkan kadernya untuk duduk sebagai pemimpin pemerintahan mampu sebagai pejabat publik berdasarkan garis keturunan. Peristiwa politik era reformasi mengalami *set back* atau mundur ke belakang sebagaimana era abad 18-an yakni era kerajaan berdaulat. Fenomena hasil pemilukada yang terjadi di beberapa daerah misalnya istri dari mantan bupati atau anaknya. Demikian pula dalam menempatkan pada calon anggota legislatif (DPR/D) anak atau anggota keluarga terdekat dari beberapa partai politik besar. Menyiapkan pemimpin dari garis keturunan dipastikan akan menghambat proses demokratisasi masyarakat. Fenomena tersebut didukung oleh model sistem politik di mana kemunculan atau pengorbitan kader partai menjadi pemimpin pemerintahan atau pejabat publik memerlukan biaya yang besar dan membutuhkan tingkat popularitas sebagai modal dasar.

Fenomena “politik dinasti” tidak hanya terjadi dalam pemilihan kepala daerah akan tetapi pada tingkat nasional. Partai pemenang pemilu tahun 2004 dan 2009 mulai tergoda untuk menyiapkan kadernya yang berasal dari kerabat dekat untuk menjadi calon pengganti dalam tampuk pemimpin nasional, yaitu presiden. Politik dinasti lahir kembali dalam percaturan abad modern yang penuh kompetisi melalui sistem demokrasi sudah barang tentu menarik untuk menjadi bahan kajian dari aspek sosiologis maupun budaya dan aspek politik. Ilmu administrasi negara memiliki kepentingan dalam perspektif lahirnya administrator negara yang dipilih melalui proses demokrasi. Walaupun analogi politik dinasti pada masa kerajaan secara aksidensi berbeda namun secara esensial sama.

4.2. Administrasi Negara Zaman Imperialisme

Selanjutnya masih menurut Hoadley (2006) menjelaskan praktik administrasi negara pada zaman penjajahan Hindia Belanda yaitu sebagai berikut; “Mencakup periode kolonial Belanda yang panjang dalam wilayah Hindia Belanda sejak tahun 1816 sampai 1942. Sistem administrasi yang dibebankan ke negara-negara pribumi melalui *Dutch East Company Verenige Ost Indische Compagnie* (VOC), yang dinyatakan bangkrut 1799). Sistem ini kemudian diganti struktur serta norma yang lebih disesuaikan tujuan pemerintah kolonial abad kesembilan belas, yaitu orientasi menghasilkan uang untuk pemerintah Belanda. Pembedaan lewat eksklusivisme etnis dilakukan dengan undang-undang yang secara praktis dilakukan lewat dua sistem administrasi yang berbeda. Kantor Pelayanan Publik orang Eropa kulit putih Hindia Belanda (*binnenlands bestuur*) menggunakan paradigma birokrasi Webeerian, sama sekali berbeda dibandingkan kantor pelayanan administrasi pribumi (*inlands bestuur*), yang dibangun berdasarkan kosmologi kaum priyayi atau kalangan bangsawan birokrat. Kantor pelayanan sipil Eropa ditandai dengan rasionalitas serta mengutamakan peraturan dan perundangan, sedangkan di kantor administrasi pribumi didominasi budaya kerja yang saat ini populer disebut dengan KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme), hal ini ditoleransi elit-elit Belanda sebagai imbalan keterikatan Raja pribumi dan pemimpin makelar yang bersetia kepada pemerintah Belanda. Posisi yang turun-temurun diciptakan untuk para priyayi. Memanfaatkan mitos tentang kedudukan sebagai pemimpin adat, sebagai subjek dari majikan Belanda, mereka dipaksa untuk memperlihatkan sikap ketundukan dan hormat yang luar biasa. Mereka diberikan kekuasaan yang hampir tak terbatas di dalam mengeksploitasi bawahannya, para petani penggarap. Dalam titik puncak pecahnya gerakan pemberontakan dan perlawanan masyarakat di mana-mana muncul yang merepotkan serta menghabiskan begitu banyak uang yang dimiliki pemerintah Belanda”.

Penemuan sejarah dalam praktik administrasi negara pada zaman itu sangat menarik untuk menjadi referensi kajian terhadap perkembangan praktik administrasi negara dewasa ini. Penjelasan di atas menggambarkan bahwa pada waktu “praktik administrasi negara”, dilatarbelakangi situasi imperialisme Hindia Belanda melalui perpanjangan tangan VOC, namun ketika mengalami kebangkrutan maka digantikan oleh sistem pemerintahan yang sesuai dengan tujuan pemerintahan “kolonial Hindia Belanda” yaitu praktik administrasi negara lebih berorientasi kepada “menghasilkan uang” yang kemudian disetorkan kepada pemerintah Belanda. Dalam era pemerintahan imperialisme Hindia Belanda pada abad 19 (sembilan belas) diterapkan praktik administrasi negara dengan strategi dualisme pemerintahan. Bagi kalangan penduduk golongan kulit putih (Eropa) maka urusan-urusan untuk kepentingan mereka menggunakan praktik administrasi negara yang rasional berdasarkan

peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintahan kolonial Hindia Belanda. Jadi praktik birokrasi bagi kalangan penduduk kulit putih menganut birokrasi Weberian (Max Weber) yaitu; hierarki, spesialisasi tinggi, impersonal, aturan rigid dan pemisahan yang tegas antara kepemilikan dinas dengan pribadi. Paradigma Weberian yang menjadi *guide line* dalam praktik administrasi negara pada pemerintahan Hindia Belanda dapat berjalan dengan baik sebagai sebuah “birokrasi rasional”, mampu menjalankan roda pemerintahan dengan tertib dan teratur dalam memberikan pelayanan bagi orang Eropa yang tinggal di wilayah Nusantara yang pada waktu itu merupakan daerah koloni-koloni Hindia Belanda.

Sedangkan pengaturan pelayanan bagi penduduk “bumi putra” atau “pribumi” (*inlands bestuur*), berdasarkan sistem kosmologi kaum priyayi atau kaum bangsawan birokrat. Artinya bahwa mekanisme kerja diatur tidak berdasarkan rasionalitas birokrasi model weberian, akan tetapi berdasarkan adat kebiasaan (hukum adat), yaitu hubungan berdasarkan budaya “nepotisme” dan kolusi bahkan koruptif. Dalam mekanisme kerja birokrasi model ini “rakyat” diwajibkan menyettor atau menyerahkan hasil “panen” berupa hasil bumi kepada para pemimpin adat, mulai dari kepala suku atau “demang”, Adipati dan Bupati sampai kepada Raja Pribumi. Sistem tersebut oleh pemerintah Hindia Belanda dibiarkan berkembang dan bahkan ditolerir sebagai sebuah pengakuan “kesetiaan” para pemimpin pribumi atau “raja” kepada “pemerintah Hindia Belanda”. Dengan demikian sesungguhnya praktik administrasi negara pada zaman imperialisme di bawah “Hindia Belanda” bagi pemerintahan bumi putra sengaja dibiarkan dengan kultur yang tumbuh saat itu yaitu “kolusi, korupsi dan nepotisme” (KKN). Oleh sebab itu, pengaruh kultur KKN pada hakikatnya tidak pernah berubah ketika bangsa nusantara memproklamirkan diri sebagai “pemerintahan republik” yang disebut “Negara Kesatuan Republik Indonesia” pada tahun 1945. Artinya praktik administrasi negara ketika baru merdeka dan sebagai pemerintahan yang berdaulat, mencoba menerapkan praktik birokrasi gaya weberian, namun para aparatur birokrasi belum mampu bersikap rasional dalam menjalankan roda pemerintahan. Oleh sebab itu, selama penjajahan tiga ratus lima puluh tahun di bumi nusantara dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya warisan yang ditinggalkan tidak mendorong tumbuh dan berkembangnya bagi rakyat dan bangsa Indonesia mengikuti perubahan manajemen modern dalam mengelola pemerintahan menjelang abad 20-an, akan tetapi pemerintahan kolonial Hindia Belanda sengaja membiarkan rakyat dan bangsa Indonesia ketika mampu menegakan dan memperjuangkan kemerdekaan dengan mendirikan pemerintahan yang berdaulat, maka pemerintahan elite politik sebagai founding fathers bangsa merumuskan dan menetapkan bentuk negara dan pemerintahan menurut pemikiran pada waktu dan kondisi perang mengusir penjajahan. Dengan demikian penyelenggaraan adminitrasi negara pada awal terbentuknya pemerintahan yang berdaulat secara menyeluruh masih bersifat darurat.

Pembahasan masa peralihan dari pemerintahan zaman kerajaan dengan pemerintahan yang berdaulat, akan diuraikan secara cukup mendalam pada penjelasan berikut di bawah ini.

4.3. Administrasi Negara Republik Indonesia

Pada kesempatan ini akan diuraikan pembahasan mengenai administrasi negara di masa pemerintahan yang berdaulat yaitu ketika nama Indonesia sudah bisa tegak berdiri memproklamasikan kemerdekaan “Republik Indonesia”. Situasi masa itu mengingatkan kembali paradigma administrasi pertama pada awal abad 19 (sembilan belas) tentang dikotomi antara “administrasi” dengan “politik”. Artinya ketika kegiatan “politik” selesai dengan ditandai “terjadinya proklamasi kemerdekaan”, maka administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) baru mulai bekerja. Oleh sebab itu, pada masa awal kemerdekaan terjadi masa transisi dalam menjalankan roda kegiatan administrasi negara. Dengan kata lain ketika pemerintah mulai bekerja mengurus kepentingan warga negaranya atau rakyat dalam berbagai urusan yang dibutuhkan bagi kehidupan sehari-hari, maka memerlukan energi yang luar biasa. Sebab pada masa masih di bawah imperialisme Hindia Belanda, pengurusan pelayanan publik menggunakan dualisme sistem administrasi negara yakni terhadap kalangan orang Eropa menggunakan administrasi negara modern gaya *weberian*, yang cenderung tertib dan teratur. Sedang terhadap penduduk bumi putra diterapkan “administrasi tradisional” yang masih dilingkungi oleh praktik “nepotisme, kolusi dan korupsi”. Artinya hubungan antara rakyat dengan para pemimpinnya di samping masih bersifat hubungan konservatif yakni “*kawulo-gusti*”.

Di samping itu, rakyat yang sebagian besar “petani” wajib menyerahkan “upeti” kepada “penguasa setempat” secara hirarki sampai kepada “raja”. Akan tetapi setelah “Indonesia” memasuki “pemerintahan yang berdaulat” sudah harus mulai menata kehidupan “ketatanegaraan” dan pemerintahan umum yang mengacu pada konsep dan teori administrasi negara yang lebih modern seperti paradigma “*weberian*”. Untuk mengulas sejarah praktik administrasi negara pada awal pemerintahan yang berdaulat setelah Indonesia merdeka, sampai dengan masa Orde Baru. Penjelasan mengenai hal tersebut di atas masih berdasarkan referensi menurut Hoadley (2006) yaitu dikatakan sebagai berikut;

“Pembahasan terfokus kepada isu bagaimana administrasi negara dari Republik telah dibangun di atas warisan sistem administrasi kolonial. Periode yang bisa dikatakan era eksperimen dengan mengintegrasikan struktur dari administrasi Barat, sesuai realitas kehidupan publik orang Indonesia. Pada waktu yang bersamaan, Indonesia menjadi terbuka kepada kekuatan-kekuatan globalisasi. Karena sebelum periode ini, Indonesia belum menjadi negara berdaulat tetapi

hanya bagian departemen pemerintah Belanda, Menteri Urusan Wilayah Koloni (*Ministry of Colonies*). Sebagai salah satu bagian, hasilnya bisa menjadi lebih buruk atau bahkan lebih baik, yaitu mereka memberikan perlindungan ke masyarakat Indonesia disaat harus berhadapan secara langsung dengan peralihan sosial ekonomi dunia. Dalam tataran nasional, Indonesia pada dasarnya melebihi format “sentralisasi” negara tradisional yang pernah ada. Karena di masa ini ditandai kehadiran dari sepasang praksis semu-tradisional baru (*pseudo-traditional*). Pemerintah rezim orde baru (1966-1998) dapat dikatakan terbentuk sebab respon pragmatis, terhadap iklim lingkungan sosial-politik yang melingkupi. Tuntutan terelakan dari globalisasi dengan posisi Indonesia yang lemah sebagai pengutang terbesar dunia, maka Indonesia haruslah mengimplementasikan struktur-struktur Barat. Nilai-nilai Barat ini yang telah menimbulkan pertentangan dengan norma kebiasaan orang Indonesia. Priyayi baru yang ideal dan konsepsi utama dari negara integralistik tanpa adanya konsep pengendalian birokrasi ala Weberian yang rasional, menghasilkan struktur birokrasi modern ditandai dengan struktur lokal genius yang sedikit kurang sesuai”.

Sebagaimana penjelasan Hoadley (2006) di atas menunjukkan bahwa ketika para pemimpin pemerintahan dipegang oleh para tokoh kemerdekaan yang berlatar belakang sebagian besar dari para priyayi Jawa dan bangsawan dari berbagai wilayah Indonesia dalam menyelenggarakan administrasi negara dengan mengadopsi sistem dan struktur barat dan dilain pihak terbiasa dengan gaya struktur lokal genius. Namun pada akhirnya menimbulkan ketidaksesuaian dalam praktik administrasi negara sebagaimana tuntutan birokrasi rasional ala Weberian tersebut. Sehingga gaya kepemimpinan para administrator tetap bergaya “feodalistik” dengan sistem dan struktur pemerintahan yang menganut faham barat. Namun sesungguhnya upaya membangun administrasi negara yang lebih modern terus dilakukan oleh para administrator pada masa itu. Misalnya model sistem politik demokrasi liberal telah dicoba digunakan pada awal pemerintahan Indonesia tahun 1945 sampai dengan tahun 1959. Dengan ditandai oleh kebijakan “maklumat Wakil Presiden Nomor X” bulan Nopember tahun 1945, antara lain mengatur pendirian partai politik dengan menganut sistem multi partai. Di samping itu kebijakan penyelenggaraan pemerintahan menganut sistem “desentralisasi”. Walaupun dalam perkembangannya pergeseran dari desentralisasi kemudian berubah cenderung “sentralisasi” selama kurun waktu tahun 1945 sampai dengan tahun 1965 selalu silih berganti.

Sedangkan pada masa Orde Baru mulai tahun 1967 sampai dengan tahun 1998, praktik administrasi negara memiliki kecenderungan yang kuat dan bahkan memperkuat gaya “feodalistisme” dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan selama masa kepemimpinan Presiden Soeharto, sistem pemerintahan gaya “sentralistik” dipegang teguh sampai dengan masa akhir jabatan kepresidenannya yaitu pada

tahun 1998. Situasi dan kondisi penyelenggaraan administrasi negara dengan sistem sentralisasi dan gaya kepemimpinan para administrator yang “feodal”, menghasilkan inefisiensi dan inefektivitas pelaksanaan pemerintahan selama rezim orde baru dengan ditandai *Pertama*; tumbuh suburnya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme dalam pemerintahan. *Kedua*; dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan cenderung “tertutup” atau tidak transparan dan pemberian pelayanan masyarakat yang kurang memuaskan. *Ketiga*; tumbuhnya sistem dan mekanisme birokratisme atau tumbuhnya penyakit “bireaumania”, misalnya birokrasi yang berbelit-belit, lamban dan KKN. *Keempat*; tindakan pemerintah lebih cenderung “represif” dalam menangani “konflik dengan masyarakat”, artinya tindakan pemerintah kurang mencerminkan sebagai “pamongpraja”. *Kelima*; dalam pelaksanaan manajemen pembangunan lebih berorientasi “*Top Down*” ketimbang “*Bottom Up*”. *Keenam*; para pejabat aparatur birokrasi lebih menunjukkan sebagai “penguasa” ketimbang sebagai “pelayan masyarakat”. *Ketujuh*; sikap dan tindakan pemerintah kurang responsif terhadap persoalan yang muncul di tengah masyarakat yang menjadi perhatian publik. Identifikasi kecenderungan yang bersifat destruktif dalam praktik administrasi negara pada era orde baru seperti disebutkan di atas selama ini pada hakikatnya kurang mendukung terhadap cita-cita dan tujuan negara. Namun kecenderungan fenomena di atas justru pada era reformasi saat ini belum mengalami perubahan yang signifikan, bahkan fenomena KKN mengalami peningkatan yang cukup massif. Pada era ini pembangunan administrasi negara atau *administrative reform* pada dasarnya terus dilakukan, akan tetapi dalam pelaksanaannya kurang serius dan tidak fokus serta kurang dukungan anggaran yang cukup. Misalnya seharusnya pada masa orde baru fokus perhatian utama pada “*human resources*” aparatur sipil negara. Jika pada masa itu kondisi ekonomi yang tumbuh di atas 7% teralokasi anggaran yang memadai untuk mengurus dan mengelola “*human resources development*” aparatur birokrasi dengan benar niscaya mampu mewujudkan kondisi aparatur sipil negara yang profesional, kompeten dan bersih serta berwibawa.

4.4. Administrasi Negara Indonesia di Tengah Tantangan

Dalam perjalanan sejarah praktik administrasi negara seperti yang telah diuraikan di atas secara ringkas dan jelas, menggambarkan peta persoalan yang sesungguhnya belum berubah yakni “paradigma atau *mindsetting* para penyelenggara negara yang masih kental dengan “feodalisme”nya. Karakteristik gaya “feodal” dalam konteks “pengurusan” bagi kepentingan “publik”, telah terbukti sejak masa kerajaan dan masa peralihan penerapan administrasi dan manajemen modern, kurang sesuai dan cenderung lebih merugikan terhadap kepentingan publik. Misalnya sifat feodalisme membentuk karakter manusia yaitu; *pertama*; menganggap kekuasaan atau kewenangan yang dimiliki dalam suatu organisasi, sebagai miliknya sehingga cenderung

bertindak untuk kepentingan pribadi ketimbang untuk kepentingan organisasi. Kedua; mempersepsikan terhadap kekuasaan adalah “tunggal” sehingga tidak memberikan ruang bagi orang lain untuk berkompetisi. Ketiga; menganggap bahwa jabatan publik adalah kekuasaan, sehingga cenderung bersikap sebagai “penguasa”, padahal pejabat publik adalah “pelayan masyarakat” atau “pamong” yang orang yang mengayomi, bukan orang yang selalu minta “dilayani”. Keempat; pada umumnya sifat-sifat feodal bergaya “priyayi” dalam budaya Jawa yakni santun, halus dan pendiam serta tertutup. Kelima; dengan “gaya priyayi” maka pada umumnya dalam interaksi dengan sesama orang yang merasa bukan levelnya, mudah bersikap “diskriminatif”. Keenam; cenderung bersikap perfect dan selalu menjaga citra. Personifikasi gaya orang yang memiliki sifat “feodalistik” tersebut di atas pada umumnya dalam menjalankan “kekuasaan” yaitu; cenderung senang terhadap “sentralisasi”, otoriter, kekuasaan itu tunggal, kekuasaan sebagai sumber kekayaan, kekuasaan digunakan untuk menekan bawahan atau rakyatnya bagi yang tidak loyal atau bagi yang tidak menyerahkan upeti, dan lain-lain. Ketika masa Orde Baru antara tahun 1967 sampai dengan tahun 1998, selama rezim kekuasaan Soeharto yang cenderung sangat “feodalistik”, maka “kepemimpinan” gaya feodalistik tersebut selama menjalankan praktik administrasi negara, terbukti dipenuhi derasnya arus korupsi, kolusi dan nepotisme, di hampir seluruh jajaran birokrasi pemerintahan.

Oleh sebab itu, pada sub bab ini oleh Hoadley (2006), dalam menjelaskan praktik administrasi negara pada periode era reformasi mencoba membandingkan dengan masa orde baru, yaitu dikatakan bahwa;

“Merupakan perbandingan antara periode Soeharto dan periode setelahnya. Setiap proses transisi, pastilah menuntut pemenuhan seperangkat kriteria-kriteria baru yang harus dipenuhi. Tantangan ini muncul inheren dengan transisi rezim orde baru, menuju kurun pembentukan kembali model struktur aparatur negara sesuai nilai demokrasi harapan warganegaranya, di mana secara fisik berbeda dengan struktur yang hanya menolak sistem negara kolonial. Dari proses ini instrumen kebijakan yang didesain agar menyelesaikan masalah ini, adalah kebijakan desentralisasi. Desentralisasi teknis merupakan kebalikan dari sentralisasi yang telah menandai kedua periode sebelumnya. Ada dua poin penting dalam konteks ini. Desentralisasi berdasarkan konteks keamanan, demokrasi dan pembangunan dengan mempertahankan format Republik dan menghindarkan bentuk otonomi ekstrim yang bisa mengarahkan disintegrasi Negara Kesatuan. Demokrasi dilaksanakan dengan membuat pelayanan publik lebih mendekat ke masyarakat dan sekaligus diharapkan mempercepat perbaikan ekonomi akibat contain efect krisis ekonomi Asia sejak 1997-1998, harapan keempat yang implisit, kebijakan desentralisasi ini dapat menghambat meluasnya korupsi yang mengganggu proses demokratisasi dan pembangunan”.

Selama ini pembangunan Indonesia terhambat karena praktik korupsi ini memindahkan sumber daya publik menjadi keuntungan pribadi, akibatnya Indonesia menjadi tempat yang tidak menarik bagi masuknya investasi asing, kredit luar negeri dan dana-dana portofolio. Demokrasi menjadi masalah disebabkan praktik pemberian keistimewaan berdasarkan dimensi dan status seseorang ataupun kombinasi keduanya, secara apriori hal ini dapat dikatakan sangat berorientasi elite”.

Jika analisis Hoadley (2006) terhadap praktik administrasi negara di era reformasi ditandai dengan kebijakan politik pemerintahan yaitu; demokratisasi dan desentralisasi, dua aspek tersebut merupakan faktor pendorong untuk mempercepat penyelesaian tuntutan publik yaitu “peningkatan kesejahteraan rakyat”. Secara teoritis dan konseptual bahwa “demokrasi” pada hakikatnya proses yang mendekatkan antara pemimpin dengan rakyatnya, sehingga pelayanan publik akan lebih merentaskan kemiskinan dan ekonomi rakyat akan tumbuh lebih baik. Sedangkan kebijakan “desentralisasi” dimaksudkan memberikan “kewenangan yang lebih luas” kepada pemerintahan kabupaten/kota. Pilihan pelaksanaan “desentralisasi” terhadap kabupaten/kota sebagai strategi menghindari sekecil mungkin “disintegrasi bangsa”. Di samping itu juga upaya mendekatkan diri “pelayanan publik” kepada masyarakat luas, memberikan kemampuan atau energi yang lebih besar kepada “pemerintah daerah” agar mampu mengurus rumah tangganya. Namun secara empiris yang menjadi harapan masyarakat belum bisa diwujudkan dengan baik, dikarenakan banyak faktor yang mempengaruhi terhadap kegagalan kebijakan “demokratisasi dan desentralisasi” tersebut. Apabila diidentifikasi fenomena kegagalan kebijakan kedua aspek tersebut yaitu; *pertama; demokratisasi yang sudah dijalankan selama era reformasi bahkan menerapkan model demokrasi langsung (direct democracy) pada kenyataannya sering menimbulkan tindakan kebebasan yang berlebihan dan cenderung anarkhis, sehingga sering diberi stempel “demokrasi kebablasan”. Kedua; penerapan demokrasi yang kurang dipersiapkan dengan baik terutama aspek sosial-budaya masyarakat Indonesia, menyebabkan semakin merebaknya “praktik politik uang” baik di kalangan elite partai maupun di kalangan masyarakat bawah. Ketiga; munculnya fenomena “transaksional kekuasaan”, artinya terjadi jual beli jabatan politik apakah di partai, calon pejabat publik/negara, sehingga ada kecenderungan siapa saja yang memiliki “uang” akan lebih mulus menduduki jabatan tersebut dan mengalahkan kader yang profesional, pengalaman, dedikasi, loyalitas dan integritas tetapi tidak memiliki “uang” yang cukup. Keempat; terkait dengan “pelaksanaan desentralisasi”, mungkin para penggagas “desentralisasi” tidak mengira jika terjadi bias yang cukup ekstrim yaitu 175 “kepala daerah” baik “gubernur” sampai “bupati masuk penjara akibat pelanggaran tindak pidana korupsi sebagaimana diberitakan di media massa yang bersumber dari Kementerian Dalam Negeri pada bulan April 2012. Bahkan pada tahun 2013 dalam pers rilisnya mengeluarkan data yang lebih besar yaitu 300 kepala daerah terlibat kasus korupsi. Kelima; terbentuknya gaya*

feodalisme baru yaitu para bupati/walikota dengan kewenangannya yang besar seperti menjadi “raja-raja” kecil di daerah. Keenam; terjadinya “politisasi birokrasi”, artinya dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang seharusnya pasca desentralisasi mampu mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan memuaskan. Namun yang terjadi para aparatur terpecah-belah dalam patron “partai politik” tertentu yang menjadi pendukung naiknya “Gubernur atau Bupati/Walikota”. Sehingga konsentrasi para pejabat aparatur daerah tidak lagi pada pengabdian dan loyalitas kepada pemerintah dalam penyelenggaraan “pelayanan publik”, akan tetapi yang terjadi mereka hanya lebih memberi perhatian melayani “Gubernur atau Bupati/Walikota”. Ketujuh; terkait dengan “politisasi birokrasi” bahkan secara empiris terjadi pula praktik dagang sapi atau jual beli jabatan dalam pengangkatan pejabat eselon II ke bawah, pada saat selang waktu yang pendek pergantian pejabat tersebut dilakukan oleh para Gubernur atau Bupati/Walikota ketika baru terpilih. Fenomena tersebut sudah menjadi rahasia umum sebagai uji “loyalitas” terhadap patron barunya. Dalam patron tersebut menjadi catatan penting dan menarik bahwa untuk memotong mata rantai praktik politisasi birokrasi hanya seorang Gubernur DKI Jakarta Joko Widodo yang berani menghentikan “praktik dagang sapi” jabatan melalui strategi job tender jabatan Lurah dan Camat pada tahun 2013.

Potret penyelenggaraan administrasi publik sebagaimana digambarkan di atas, dewasa ini menunjukkan arah yang kurang jelas dan tidak memiliki visi dan misi yang konkrit. Hal tersebut menyebabkan terjadi bias atau penyimpangan “konsep dan teori” yang destruktif. Misalnya konsep dan teori “good governance” yang selama ini diperkenalkan dalam pelaksanaan lingkungan birokrasi pemerintahan sudah dua dasawarsa lebih, belum menunjukkan hasil yang signifikan. Bahkan kemungkinan pelaksanaan “program reformasi birokrasi” dengan sasaran “tuntas” pada tahun 2025, dapat diprediksi akan mengalami kegagalan. Indikasinya yaitu “paradigma” pejabat publik dan pejabat aparatur negara banyak yang kurang serius menempatkan diri sebagai seorang “negarawan” yakni seorang pemimpin yang penuh; dedikasi, loyalitas, pengabdian, integritas terhadap negara dan pemerintah. Akan tetapi lebih cenderung masih melekat karakter “politisasi” yang masih memiliki sifat-sifat; ambisius, avonturir dan frustrasi (Istianto, 2010). Dengan demikian wajah praktik administrasi negara di era reformasi masih tetap diwarnai oleh sikap dan tindakan aparatur birokrasi dan pejabat publik yang lebih berorientasi pada kepentingan pragmatis dalam rangka melanggengkan “kekuasaannya”. Oleh sebab itu, kebijakan politik pemerintahan yang lebih menekan pada aspek “demokratisasi dan desentralisasi” tersebut jika kurang dilakukan dengan persiapan kondisional yang baik, akan tetap jauh dari harapan penyelenggaraan “pelayanan publik” yang cepat, berkualitas, murah dan memuaskan masyarakat luas akan dicapai dengan lebih cepat. Apabila konsep dan teori administrasi negara yang merupakan adopsi dari barat, pada kenyataannya kurang berhasil dengan baik penerapannya, mungkinkah kita mampu melakukan eksplorasi konsep genius

lokal administrasi Indonesia, yang lebih cocok dan bahkan menjadi sumber referensi yang mampu tampil dengan gaya modern, sebagaimana yang dianjurkan oleh Hoadley (2006). Dengan demikian jika pemikiran Hoadley (2006) diikuti maka menjadi tantangan bagi para kalangan akademisi dan juga praktisi untuk membangun “sistem administrasi negara” di Indonesia yang sesuai dengan landasan filosofi dan karakter bangsa dan masyarakat Indonesia yaitu; cita-cita proklamasi, tujuan negara, Bhineka Tunggal Ika dan Pancasila. Oleh sebab itu, dalam praktik administrasi negara baik sebagai “ilmu” yang melahirkan konsep dan teori serta sebagai “seni” yakni cara-cara yang digunakan menurut ketrampilan dan kreativitas pelaksananya, tidak terlepas dengan koridor empat landasan di atas. Untuk itu pada kesempatan yang lain secara khusus melakukan kajian administrasi negara dalam perspektif landasan nilai fundamental masyarakat Indonesia, dengan maksud di masa depan “wajah administrasi negara” dapat dijalankan sesuai dengan keinginan seluruh masyarakat Indonesia secara totalitas.

4.5. Wajah Masa Depan Administrasi Negara

Sebagaimana telah diuraikan di atas secara kronologis praktik administrasi negara pada masa silam dalam rentang waktu yang lama, menunjukkan potensi dan eksistensi tetap menjadi tempat berpijak yang seiring dengan kemajuan negara di tengah arus putaran globalisasi dunia yang semakin berada tanpa batas dan melingkari gerak dan langkah negara dalam upaya membangun tatanan dunia modern. Walaupun lingkungan strategis global tidak mudah mengikuti arus keinginan yang menjadi kesepakatan pada level organisasi internasional dari berbagai aktifitas ekonomi, sosial, budaya politik dan keuangan dan lain-lain, maka tuntutan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan “sistem administrasi negara” harus dipenuhi. Sebab tanpa dukungan “sistem administrasi negara” dan birokrasi pemerintahan yang “*good governance*” akan sulit mampu bersaing dengan negara-negara lain. Kebangkitan negara-negara Asia seperti Korea Selatan, dan China serta India di bidang ekonomi, disebabkan oleh dukungan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan administrasi negara dalam memberikan pelayanan publik yang cepat, murah dan berkualitas serta aman. Wajah administrasi negara Indonesia di masa depan merupakan tulang punggung suksesnya “pertumbuhan ekonomi” di seluruh kawasan Indonesia yang telah terbagi dalam enam koridor pembangunan infrastruktur.

Seperti di katakan oleh Hoadley (2006) yaitu:

”adanya tekanan negara donor yang tidak dapat dielakkan Indonesia menjadi sebab proses penyesuaian terpaksa standar-standar administrasi internasional. Pertanyaannya, apakah kebijakan ini merupakan sesuatu masalah yang dimungkinkan (*possible*) ataukah yang diinginkan (*desireable*). Proses rekonsiliasi

antara masa lalu dan masa depan, tidak pernah menjadi sesuatu yang mudah dilakukan. Diskusi menjadi terpusat pada isu tentang “mengeluarkan yang lama/buruk” dengan tujuan menegaskan kembali hal baik dalam praktik masa lalu pemerintah daerah”.

Sebagaimana harapan dan tuntutan masa depan wajah Administrasi Negara Indonesia dengan tantangan globalisasi dengan segala aspeknya, merupakan keharusan yang tidak bisa ditawar-tawar. Oleh sebab itu, segenap komponen bangsa terutama para pemimpin pemerintahan baik di eksekutif, legislatif dan yudikatif harus serius, peduli dan all out terhadap upaya perubahan *performance* dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan bahkan keadaan ini sudah sangat mendesak, apakah harus dilakukan serta yang lebih radikal “Revolusi Birokrasi”. Artinya berani memangkas aparatur birokrasi yang tidak produktif yaitu memotong satu generasi dan memilih kader yang profesional dan produktif bagi segala konsekuensinya, tanpa menunggu waktu yang terlalu lama dengan konsekuensi berat yaitu memberikan pesangon semacam kebijakan “*Golden Shake Hand*”. Memilah dan menetapkan proses regenerasi secara cepat para pejabat Eselon I dengan berusia di bawah 50 tahun dan setaranya. Segera memberhentikan dengan hak pensiun PNS yang tidak produktif melalui mekanisme yang objektif dan teratur, bagi para aparatur yang dianggap tidak mampu mengikuti “tuntutan reformasi administrasi” modern sesuai paradigma “*new public management*” dan “*new public services*”. Paradigma masa lampau yang tidak sesuai dengan tuntutan “administrasi publik” modern harus ditinggalkan, misalnya budaya feodalistik yang masih kuat pada diri aparatur negara serta perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Bahkan kecenderungan muncul istilah “*state corruption*”, yang dituduhkan oleh berbagai kalangan aktifis, LSM, akedemisi. Fenomena terungkapnya kasus pidana korupsi beramai-ramai semua lini pemerintahan di “legislatif, eksekutif dan yudikatif”, melengkapi daftar panjang para pelanggar hukum sehingga muncul terminologi “*state corruption*” tersebut. Untuk itu merupakan keniscayaan bagi para pemimpin pemerintahan memiliki tanggung jawab untuk mengembalikan “eksistensi” peran administrasi negara sebagai “agen perubahan” (*agent of change*) dan agen pembangunan (*agent of development*) dalam mencapai cita-cita dan tujuan nasional bangsa Indonesia.

Dalam konteks sejarah perkembangan administrasi negara modern di Indonesia yaitu situasi pertarungan anantara paradigma NPM dan NPS. Pada masa era pertengahan Orde Baru sampai menjelang keruntuhan rezim Orede baru lebih menonjol paradigma NPM. Terutama dalam aspek orietasi pasar bebas dan privatisasi dan liberalisasi sektor ekonomi. Ketika era pasar bebas dan liberalisasi ekonimi, praktik administrasi negara seharusnya profil birokrasi pemerintahan menunjukkan profil yang efisien dan efektif. Akan tetapi para penyelenggara administrasi negara memiliki budaya atau kultur feodalisme yang masih kuat, maka kaum profesional

yang menjadi birokrat juga hanyut dalam arus “*feodalism bereaucracy*”. Bahkan dalam perjalanan waktu era reformasi mulai tahun 1999 sampai dengan 2014, situasi dan kondisi “*feodalism bereaucracy*” belum tampak perubahan yang signifikan. Ketika hasil pemilihan umum presiden yang dimenangkan oleh pasangan Joko Widodo dan M Yusuf Kalla, memiliki modal dan potensi sebagai pemimpin yang demokratis, visioner dan populis. Kedua pemimpin tersebut memberikan harapan baru (*A New Hope*) bag sebuah penyelenggaran pemerintahan yang bersih dari KKN. Artinya karakteristik kepemimpinan yang dimiliki kedua pemimpin baru tersebut dapat diharapkan lebih berorientasi pada paradigma “*New Public Services*” (NPS), minimal selama memegang kekuasaan.

BAB V

MENGUKUR KINERJA ADMINISTRASI

Seperti diketahui bersama bahwa administrasi adalah ilmu yang mempelajari “manusia” dalam melakukan kegiatan “kerja sama” dengan orang-orang lain guna mencapai “tujuan” sesuai yang disepakati bersama. Jika ilmu administrasi tersebut digunakan untuk mengatur, mengurus dan mengelola “negara” maka sudah bisa dipastikan bahwa ilmu administrasi negara ini akan memiliki dimensi dan aspek yang sangat luas. Negara merupakan salah satu kajian dari ilmu politik dan juga ilmu negara. Berdasarkan pernyataan tersebut maka konsep “negara” meliputi “wilayah atau geografi, penduduk atau demografi, warga negara atau masyarakat, pemerintahan atau sistem politik dan sistem hukum, kedaulatan, kepemimpinan dan lain-lain”. Kompleksitas dimensi-dimensi administrasi negara yang sangat luas tersebut telah menjadi konsekuensi logis bahwa mekanisme kerja administrasi negara akan bersifat inter disipliner dan juga multi disipliner. Oleh sebab itu, dalam rumpun ilmu administrasi negara sudah menunjukkan keterkaitan dengan ilmu lain yang bersifat interdisipliner misalnya dengan “ilmu politik, ilmu hukum, ilmu ekonomi, ilmu pemerintahan, ilmu statistik” serta bersifat multi disipliner jika berkaitan dengan ilmu transportasi, logistik, teknik industri dan sektor-sektor lain yang diperlukan oleh masyarakat luas terutama yang terkait dengan “kebijakan negara” atau “*public policy*”.

Berdasarkan penjelasan di atas apabila dalam bab ini akan mendalami mengenai “pengukuran kinerja” administrasi negara, sudah barang tentu akan melibatkan banyak aspek yang harus menjadi bahan kajian dalam mengukur kinerja tersebut. Secara umum “kinerja” merupakan suatu “kemampuan pengorganisasian terhadap

pencapaian pemanfaatan sumber-sumber daya yang dimiliki dalam suatu satuan organisasi” (Rachard L Daft, 2010). Dalam pengukuran “kinerja” baik secara perorangan maupun organisasi terdapat banyak macam metode pengukuran kinerja, misalnya pengukuran kinerja dengan menggunakan model “*balance scorecard*”. Namun dalam penulisan ini bersifat kualitatif yakni kajian pengukuran kinerja dari beberapa aspek yang relevan sehingga dapat menjadi indikator dalam pengukuran kinerja tersebut. Pembahasan dalam mengukur kinerja administrasi negara hanya memberikan ruang lingkup dan batasan yang menjadi area pengukuran kinerja terhadap dimensi atau aspek-aspek yang terkait dengan hakikat penyelenggaraan negara yakni mengurus kepentingan masyarakat “*seek the public interest*” (Denhart, 2003). Artinya bahwa hakikat administrasi negara sebagai “pelaksana kebijakan negara” yang orientasi kebijakannya berlandaskan prinsip menuju kepentingan publik yang tepat sasaran. Untuk itu indikator kinerja yang menjadi fokus kajian yaitu terhadap kebijakan negara yang meliputi perumusan dan implementasi kebijakan yang terukur dan tepat sasaran. Dalam pembahasan pengukuran kinerja berdasarkan referensi Headley (2006) dalam buku *Quo Vadis Administrasi Negara Indonesia*. Sumber kajian ini cukup menarik sebagai instrumen analisis dalam mengukur kinerja administrasi negara. Adapun uraian pembahasan pengukuran kinerja administrasi negara yaitu mengandung lima (5) faktor yang akan dibahas dan dielaborasi yaitu sebagai berikut;

5.1. Faktor Lingkungan Umum (*General Environment*)

“Faktor lingkungan umum yang dimaksud yaitu lingkungan yang mempengaruhi kinerja administrasi publik secara tidak langsung di antaranya keadaan “geografis”, “demografis” dan “sosiologis”. Faktor lingkungan umum sebagaimana disebutkan di atas yaitu faktor “geografis, demografi dan sosiologis, pada kesempatan ini akan dijelaskan dan dielaborasi yang cukup mendalam satu per satu. *Pertama*; keadaan “geografis” yaitu keadaan yang berhubungan dengan letak wilayah suatu negara yang juga terkait dengan wilayah laut, udara dan daratan, iklim atau cuaca, perbatasan wilayah dan lain-lain. Keadaan “georafis” masing-masing negara ada pada posisi yang sama dan ada pula pada posisi yang berbeda misalnya letak geografis yang disebut kontinental dan Anglo-Saxon. Letak “geografis” juga sangat menentukan apakah suatu negara itu memiliki posisi yang strategis atau tidak. Oleh sebab itu, berdasarkan letak “geografis” tersebut suatu negara tertentu disebut sebagai “negara” kepulauan atau “daratan”. Apabila ditinjau dari letak “geografis”, posisi Indonesia sebagai sebuah negara yang besar dan dianggap letaknya sangat strategis yaitu posisi yang diapit oleh dua benua besar yaitu benua Asia dan Australia serta Benua Amerika dan Afrika, dikelilingi oleh dua lautan yang luas yaitu lautan Hindia dan Pasifik. Demikian pula Indonesia juga dikenal sebagai negara “kepulauan” dan juga “daratan” karena masing-masing pulau memiliki

wilayah daratan yang luas pula. Misalnya Pulau Jawa membentang wilayah daratan sepanjang 1000 (seribu) kilo meter mulai dari “Anyer” sampai “Panarukan”. Demikian pula-pulau seperti Pulau Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Papua, NTT, NTB, Bali, adapun Pulau Maluku sebagian besar daerah kepulauan. Berdasarkan deskripsi letak “geografis” negara Indonesia merupakan negara yang besar dan dalam peta dunia maka Indonesia ditempatkan sebagai negara besar nomor 5 (lima) di dunia baik letak “geografis” maupun jumlah penduduk. Untuk itu terkait dengan “pengukuran kinerja” administrasi negara, maka letak geografis yang menunjukkan luas wilayah yang sangat luas, menjadi “beban kerja” yang besar dan berat dalam penyelenggaraan administrasi negara. Dengan demikian untuk mengukur “kinerja” keberhasilan penyelenggaraan administrasi negara jika seluruh wilayah Indonesia mampu terkoordinasikan dengan baik oleh otoritas pemerintahan baik pusat maupun daerah yang sinergis, terintegrasi dan terkontrol dengan baik dalam bingkai “Negara Kesatuan Republik Indonesia” (NKRI). Dengan demikian faktor “geografis” sebagai salah satu aspek untuk mengukur kinerja administrasi negara adalah “kemampuan pemerintah eksekutif atau administrasi negara” mampu melaksanakan kebijakan yang mengandung keberhasilan dalam menjaga dan melindungi wilayah NKRI serta memanfaatkan posisi “geografis” untuk kepentingan pertumbuhan “ekonomi nasional”.

Kedua; faktor lingkungan umum yang lainnya yaitu faktor “demografi” yaitu terkait dengan “kependudukan, baik jumlah penduduk maupun penyebaran penduduk dalam suatu wilayah. Kedua aspek dari “demografi” jumlah dan penyebaran merupakan aspek yang penting terutama aspek penyebarannya. Jika dilihat dari faktor “demografi” bagi negara seperti Indonesia memiliki tingkat kerawanan yang cukup kritis baik yang menyangkut aspek “jumlah atau kuantitas” maupun penyebarannya. Penduduk Indonesia saat ini kurang lebih 240 juta jiwa, akan tetapi hampir 60% tinggal di pulau Jawa, artinya penyebaran penduduk sangat timpang, walaupun sudah sangat gencar dilakukan program transmigrasi ke wilayah Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua akan tetapi masih tetap belum baik komposisi penyebaran penduduk. Dengan daya dukung sumber daya yang tidak seimbang dengan jumlah penduduk dan ketimpangan penyebarannya sudah barang tentu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap “kinerja” administrasi negara. Oleh sebab itu, faktor “demografi” sebagai salah aspek untuk mengukur “kinerja administrasi negara” merupakan indikator yang tepat, sebab dengan kinerja pemerintah yang menunjukkan “kemampuan dalam melaksanakan kebijakan yang dapat berhasil melakukan distribusi sumber sumber daya secara merata kepada seluruh penduduk tanpa kecuali baik yang di daerah perkotaan maupun di pedesaan yang jauh dari jangkauan transportasi” dan wilayah yang luas di berbagai daerah di Indonesia, merupakan keberhasilan bagi pemerintah.

Ketiga; faktor “sosiologis” atau kemasyarakatan, yaitu yang meliputi keadaan pendidikan masyarakat, strata sosial atau kelas sosial, peranan masyarakat, kepemimpinan informal atau non formal, konflik masyarakat dan harmonisasi, interaksi sosial, dan lain-lain. Untuk itu terkait dengan kinerja administrasi negara maka pengaruh dari aspek “sosiologis” yaitu kemampuan pemerintah atau administrasi negara dalam melaksanakan kebijakan yang berorientasi terhadap menjaga integrasi nasional, mempersempit kesenjangan sosial, menghilangkan kemungkinan terjadinya konflik sosial, membangun atau mengembangkan dan pemberdayaan masyarakat (*community development and empowering*), mengembangkan dan meningkatkan peran-peran masyarakat dalam semua lini pembangunan, membangun “solidaritas masyarakat”, dapat menjadi indikator dalam menilai kinerja administrasi negara.

Berdasarkan uraian penjelasan ketiga aspek yang dijadikan sebagai pengukuran kinerja administrasi sebagai “*general environment factor*”, akan mempermudah dalam memberikan evaluasi atau dengan kata lain dapat menjadi instrumen penilaian terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik yang diselenggarakan oleh negara. Walaupun masih bersifat umum dan kualitatif, akan tetapi sudah cukup memberikan gambaran dan ruang lingkup yang jelas dan pembatasan yang tegas.

5.2. Faktor Lingkungan Khusus (*Specific atau Immediate Environment*)

Faktor yang mempengaruhi kinerja administrasi publik secara langsung, ada dua elemen lingkungan spesifik yang perlu dipertimbangkan, yaitu sistem politik di mana sistem administrasi publik berakar dan sistem hukum (konstitusi dan sistem perundang-undangan) yang merupakan acuan normatif dan jaminan kepastian hukum di mana implementasi kebijakan dan sistem administrasi publik dijalankan.

Faktor lingkungan khusus yang terdiri dari “sistem politik dan sistem hukum”, dikatakan sebagai lingkungan khusus karena pada hakikatnya kedua faktor tersebut secara langsung terkait dengan sistem politik dan sistem hukum dalam penyelenggaraan kebijakan publik yang pengaruhnya langsung bisa dirasakan. Pertama; faktor sistem politik, jika dalam sistem politik kurang berjalan efektif yang menimbulkan destabilisasi politik, maka penyelenggaraan administrasi negara akan mengalami hambatan dalam memberikan pelayanan publik. Oleh sebab itu, indikator kinerja “sistem politik” yaitu antara lain; stabilitas politik, kemampuan sistem politik (*capabilitiess of political system*), efektivitas pelaksanaan sistem demokrasi, harmonisasi antar lembaga politik, efektivitas pelaksanaan kebijakan publik, desentralisasi kekuasaan. *Kedua*; adapun yang terkait dengan faktor sistem hukum, faktor ini merupakan aspek kinerja yang sangat strategis

mengingat “kebijakan publik” adalah produk hukum, artinya bahwa kebijakan yang berbentuk “aturan hukum” harus mengikuti proses “*legal drafting*” yang benar yaitu di samping memiliki “legalitas yang kuat” juga memiliki tata urutan yang sistematis atau antara “aturan hukum” yang satu dengan “aturan hukum” yang lain memiliki “pertautan” (*link*), komprehensif dan tidak overlapping atau tumpang tindih serta tidak saling bertentangan sehingga membentuk suatu kesisteman hukum yang kuat dan handal. Di samping itu pada hakikatnya dalam sistem hukum yang baik merupakan jaminan adanya kepastian hukum dan penegakan hukum (*Law Enforcement*) mampu mengeliminir multi tafsir dalam pelaksanaan penegakan hukum. Sehingga dukungan “sistem hukum” bagi penyelenggaraan tugas dan fungsi administrasi negara utamanya dalam menyediakan dan memberikan “pelayanan publik” yang cepat, murah dan bermutu, akan mudah terwujud.

Berdasarkan uraian penjelasan di atas maka dapat disimpulkan “kinerja administrasi negara” ditinjau dari aspek “sistem politik dan sistem hukum” merupakan indikator yang menekankan pada “terwujudnya stabilitas politik” serta terwujudnya pula “jaminan kepastian hukum dan keadilan” yang sama terhadap seluruh lapisan masyarakat melalui penegakan supremasi hukum, menjadi indikator yang signifikan untuk memulai kinerja administrasi negara.

5.3. Struktur dan Kultur Birokrasi (Masih Bersifat Sentralistik)

“Dilihat dari segi struktur birokrasi, garis komando vertikal masih terlihat kental. Struktur birokrasi yang berlaku pada saat ini lebih mendukung pelestarian kekuasaan rezim ketimbang diabdikan kepada pelayanan publik”.

Pernyataan di atas merupakan penjelasan yang berdasarkan kondisi empiris pelaksanaan “administrasi negara” di Indonesia. Struktur birokrasi yang masih vertikal dan berdasarkan garis komando membawa konsekuensi logis terhadap “proses pengambilan keputusan” yang lamban dan birokratis. Di samping itu kultur birokrasi yang feodalistik (Prio Budi Santoso, 1993 dan Headley, 2006), maka perilaku aparatur birokrasi kurang berorientasi terhadap “pelayanan publik” yang cepat, murah dan responsif. Dengan demikian keadaan dan kondisi struktur birokrasi yang vertikal dan garis komando serta kultur birokrasi yang feodalistik, secara empiris telah terbukti kurang mendukung terhadap upaya membangun dan memantapkan “kinerja” administrasi negara yang positif.

Berdasarkan penjelasan fenomena penyelenggaraan administrasi negara di Indonesia di atas, pada hakikatnya secara teoritis membangun kinerja administrasi negara yang efisien dan efektif atau kinerja yang optimal dalam rangka pemberian

pelayanan publik, maka didukung oleh struktur biriokrasi yang “miskin struktur kaya fungsi” dan kultur birokrasi yang demokratis (*democratic governance*, Prasajo, 2009, dan demokratisasi birokrasi, Istianto, 2011). Adapun yang dimaksud dengan “miskin struktur kaya fungsi”, struktur organisasi pemerintahan hendaknya tidak gemuk tetapi ramping yaitu cenderung bentuk “flat” tidak berbentuk lini dan staf yang cenderung vertikal dan garis komando. Jika struktur organisasi pemerintahan menuju pada perubahan bentuk “flat” maka konsekuensi logisnya adalah membentuk wadah berupa “sarang tawon” guna mengatur, mengurus dan membina para tenaga ahli yang memiliki kualifikasi keahlian tertentu secara mandiri, yang disebut “jabatan fungsional”. Di mana jabatan fungsional umum tersebut jika memiliki karakteristik keahlian tertentu yang bersifat mandiri, sebagai embrional menuju “pada” jabatan fungsional yang dapat diusulkan penetapannya oleh Menpan dan RB sebagai institusi tertinggi dalam “Pembinaan” jabatan fungsional. Oleh sebab itu, dalam suatu organisasi yang didukung oleh para tenaga ahli bisa dipastikan bahwa organisasi tersebut akan memiliki ekspektasi dan akselerasi yang tinggi terutama dalam “proses penyediaan dan pemberian pelayanan publik”. Dengan demikian jika penyempurnaan kelembagaan pemerintahan yang berorientasi pada struktur organisasi dalam bentuk “flat” yakni miskin struktur kaya fungsi, pada dasarnya merupakan upaya membangun “kinerja” administrasi negara yang efisien dan efektif.

Sedangkan di lain pihak dukungan “kultur birokrasi” yang demokratis, juga merupakan aspek yang mampu meningkatkan “kinerja” administrasi negara. Artinya bahwa baik berdasarkan sistem penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yakni sesuai dengan nilai-nilai demokrasi sebagaimana dalam tata kelola pemerintahan yang telah mempraktikkan konsep “good governance” (Kathreen Lauder, 2001, dalam Sedarmayanti, 2003) dan *Re Inventing Government* (David Osborne dan Ted Gaebler, 1992), maupun perilaku para aparatur birokrasi yang “egaliter, terbuka, akuntabel, terkontrol, partisipatif” sesuai nilai-nilai demokrasi (Robert A Dahl, 1991), dalam penyelenggaraan dan pemberian “pelayanan publik”. Apabila perubahan kultur birokrasi dari feodalistik menjadi kultur birokrasi yang demokratis, perubahan tersebut mampu pada level sistem dan struktur serta perubahan perilaku aparatur biokrasinya, maka akan mempengaruhi terhadap upaya peningkatan “kinerja” administrasi negara secara positif dan signifikan.

Oleh sebab itu, berdasarkan pembahasan mengenai struktur organisasi pemerintahan dan kultur birokrasi tersebut di atas, merupakan salah satu unsur penunjang dalam upaya membangun kinerja administrasi negara yang lebih optimal dan tepat sasaran.

5.4. Figur Sebagai Role Model (Ketiadaan Figur Yang Dapat Dijadikan Role Model)

Figur adalah sosok yang dapat dijadikan sebagai contoh atau suri tauladan oleh orang lain, sehingga menjadi pedoman, acuan atau arah dalam bersikap, bertindak dan berperilaku bagi orang lain yang ingin mencontoh atau mengikuti sosok atau figur tersebut. Sebuah negara atau suatu bangsa pada umumnya memiliki figur yang menjadi kebanggaan bangsa tersebut sebagai *trigger* atau pemicu semangat patriotisme dan nasionalisme dalam membangun kemajuan negara dan bangsanya. Misalnya seorang “Mahatma Gandhi” menjadi figur bagi bangsa dan negara India dalam memicu rakyat untuk hidup sederhana, jujur, adil, semangat berdikari atau mandiri, cinta tanah air, sehingga dewasa ini “India” menjadi negara yang maju dengan sumber daya manusianya diakui di tingkat dunia dalam hal “kemampuan teknologi tinggi”. Sesungguhnya bangsa Indonesia memiliki seorang figur “Bung Karno” yang sangat terkenal dengan rasa cinta tanah air atau patriotisme dan nasionalisme yang tinggi, bahkan “Bung Karno” dikenal tidak hanya di Indonesia sebagai “*founding Fathers*” atau bapak proklamator, tapi juga terkenal di tingkat dunia. Namun dalam sejarah selama ini figur “Bung Karno” untuk menjadi role model bagi bangsa dan masyarakat Indonesia tidak terlembaga dengan baik sehingga dari generasi ke generasi berikutnya kurang tertanamkan nilai-nilai “ketokohan” figur tersebut, sehingga indikasi rendahnya semangat patriotisme dan nasionalisme rakyat Indonesia tercermin dengan kecenderungan “tingkat kepercayaan” (*trust*) rakyat kepada negara dan bangsanya sendiri semakin menurun dan bahkan di mata dunia internasional. Dalam dunia pendidikan dan pengajaran di Indonesia pada kenyataannya kurang berhasil dalam menanamkan nilai-nilai sejarah yang mampu menggerakkan semangat patriotisme dan nasionalisme dengan memanfaatkan “figur” sebagai *role model*. Padahal tokoh-tokoh nasional dan bahkan bertaraf internasional cukup banyak untuk dijadikan sebagai “figur” yang mampu menjadi role model sebagai energi bangsa untuk menggerakkan tumbuhnya kekuatan membangun semangat “berdikari” sebagai sebuah bangsa dan negara yang bardaulat, dalam “mengeksplorasi” sumber-sumber daya yang melimpah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang adil dan merata. Kelangkaan figur sebagai role model bagi rakyat dan bangsa Indonesia yang sudah cukup lama sehingga muncul pendapat di berbagai kalangan bahwa bangsa Indonesia sedang mengalami krisis kepemimpinan. Fenomena tersebut secara empiristik dapat dijelaskan melalui arena konstelasi “pemilihan presiden” pilihan “partai politik” yang muncul figur atau tokoh, yang sudah berusia di atas 65 tahun. Bahasa akar rumput yang sering di media massa dengan istilah bahasa betawi yaitu “Lu lagi, lu lagi”. Adapun tokoh-tokoh yang muncul berusia muda dan sudah mulai menjadi idola masyarakat, akan tetapi sebagian besar tokoh tersebut tidak memiliki kendaraan “partai politik”. Ketika sistem politik menempatkan “partai politik” sebagai

satu-satunya lembaga yang diberikan otoritas menyiapkan dan memilih “pemimpin pemerintahan”, maka partai politik dituntut kemampuannya dalam menyiapkan dan memilih “figur” pemimpin yang handal dan dicintai rakyatnya.

Peran partai politik dalam menyiapkan dan memilih pemimpin pemerintahan atau disebut juga administrator negara telah teruji dalam 2 (dua) kali pemilu yaitu tahun 2004 dan 2009. Demikian pula dalam pemilihan pemimpin pemerintah di bawahnya, Gubernur dan Bupati/Walikota. Sebagaimana diketahui bersama berbagai kalangan di masyarakat luas menyampaikan ketidakpuasan terhadap figur pemimpin pemerintahan yang terpilih melalui pemilu tersebut. Ketidakpuasan dimaksud dipastikan karena pertama sejak era reformasi yang telah berjalan 15 tahun para pemimpin dalam menjalankan roda pemerintahan terutama program *recovery* ekonomi belum mampu meningkatkan kapasitas ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Misalnya, kebutuhan bahan pokok yang terus meningkat harganya, seperti cabai, bawang putih dan bawang merah, gula pasir, BBM, listrik, air bersih dan lain-lain, artinya daya beli masyarakat semakin berat terhadap harga kebutuhan pokok. Nasib petani yang tetap miskin karena lahan sempit dan sebagian besar tetap sebagai buruh tani, penduduk miskin di perkotaan yang mendiami pemukiman kumuh tetap kurang diperhatikan dan bahkan menjadi sasaran penggusuran. Walaupun pertumbuhan ekonomi makro dipelihara baik seperti pertumbuhan ekonomi masih di atas 6%, inflasi masih 1 (satu) digit, cadangan devisa masih terjaga, defisit anggaran juga semakin kecil, angka kemiskinan secara prosentase semakin menurun namun kebanggaan pertumbuhan ekonomi makro tidak selalu seiring dengan kenyataan dalam kehidupan sehari-hari yang dirasakan masyarakat, misalnya mencari pekerjaan sulit, mendapatkan perumahan yang layak semakin mahal, mencari pendidikan yang bermutu semakin mahal, kesenjangan sosial dan ekonomi semakin melebar sehingga konflik sosial yang semakin masif, nasib buruh yang terus berdemo semakin tidak jelas artinya.

Berdasarkan uraian analisis mengenai “figur” sebagai *role model* yang dijadikan sebagai aspek pengukuran kinerja administrasi negara di atas, menunjukkan pentingnya sosok “kepemimpinan” yang menjadi figur penggerak kemajuan bangsa dan negara. Oleh sebab itu, kemunculan sosok figur yang menjadi *role model* tersebut yang mampu memajukan negara di bidang ekonomi maupun teknologi dan bidang lainnya, merupakan tolok ukur bagi kinerja penyelenggaraan administrasi negara. Apalagi pemimpin pemerintahan yang dituntut dalam abad modern ini adalah sosok figur “Pemimpin yang Visioner dan Demokratis”.

Hasil pemilihan kepala daerah berdasarkan demokrasi langsung telah berjalan sejak tahun 2004 telah melahirkan para pemimpin pemerintahan. Profil para pemimpin pemerintahan tersebut secara empiristik belum memuaskan masyarakat. Karena dalam perjalanan kepemimpinan para kepala daerah, menurut data tahun 2014 sebanyak

320 kepala daerah tersadung tindak pidana korupsi. Meskipun kecenderungan para kepala daerah yang memiliki kinerja buruk, akan tetapi telah muncul para pemimpin pemerintahan daerah yang mampu menembus skala regional dan nasional. Misalnya fenomena Joko Widodo sebelum sebagai walikota Solo, meningkat menjadi Gubernur DKI Jakarta Raya dan bahkan kini menjadi Presiden RI ke tujuh (7). Contoh yang lain misalnya Basuki Tjahaja Purnama yang populer disebut Ahok, berawal dari Bupati Bangka Belitung kini telah meningkat menjadi Gubernur DKI Jakarta Raya menggantikan Joko Widodo. Fenomena kepemimpinan pemerintahan kedua tokoh di atas juga sama-sama berasal dari pengusaha. Akan tetapi profil kepemimpinan keduanya yang sangat kontras namun menjadi populer dan fenomenal yang justru dicintai rakyatnya. Sehingga keduanya terpilih secara demokratis menjadi pemimpin yang populer dan populis. Jika profil kepemimpinan kedua tokoh pemerintahan tersebut dapat menjadi “*role model*” maka merupakan tonggak sejarah muncul pemimpin generasi baru dari sebuah eksperimental “masyarakat madani” (*civil society*). Walaupun kemunculan tokoh pemimpin pemerintahan produk dari sebuah demokrasi langsung belum banyak namun telah lahir pemimpin sejenis di beberapa daerah. Misalnya walikota Surabaya Rismaharini, Bupati Bantaeng Sulawesi Barat Nurdin Abdullah, walikota Bandung Ridwan Kamil dan lain-lain. Mengawali era kepemimpinan generasi baru yang lahir dalam masyarakat madani (*civil society*) akan tetap berlangsung lama jika berhasil dalam mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. *Role model* kepemimpinan pemerintahan yang melengkap pada gaya memimpin masing-masing tokoh di atas pada umumnya “demokratis, visioner dan populis”. Oleh sebab itu, pada masa yang akan datang perlu menjadi program nasional sebagai “*role model*” bahwa pemimpin Indonesia adalah sosok pemimpin yang “demokratis, visioner dan populis”.

5.5. Proses-Proses Manajemen

“Adapun yang dimaksud proses manajemen yaitu yang terjadi dalam internal organisasi, di antaranya adalah kepemimpinan (*leadership*), pengambil keputusan, komunikasi kerja, dan manajemen publik”.

Proses manajemen yang dimaksud yaitu sebagaimana yang telah disebutkan di atas “kepemimpinan, pengambilan keputusan, komunikasi kerja dan manajemen publik”, dapat dijadikan sebagai indikator pengukuran kinerja administrasi negara. Untuk itu selanjutnya akan diuraikan indikator kinerja tersebut yaitu sebagai berikut; *pertama*; “kepemimpinan” dalam fungsi manajemen menjadi perhatian utama dalam suatu pergerakan organisasi, dinamika organisasi sangat ditentukan oleh peran penting seorang pemimpin atau manajer organisasi. Pemimpin dan manajer pada hakikatnya memiliki fungsi yang sama yaitu kemampuan mempengaruhi dan menggerakkan

orang-orang untuk melakukan aktivitas yang telah ditetapkan dalam tujuan organisasi. Akan tetapi dalam hal tertentu pemimpin dan manajer sering dibedakan yakni; jika “manajer” lebih sempit hanya terbatas pada otoritas yang menjadi tanggung jawabnya dalam suatu organisasi sedangkan “pemimpin” memiliki horizon yang jauh ke depan dan pandangan yang luas, terkadang menembus di luar batas lingkungan organisasi. Oleh sebab itu, “kepemimpinan” menjadi salah satu indikator kinerja organisasi sangat tepat. Sebab fungsi kepemimpinan secara teoritis antara lain sebagai motor atau energi yang menggerakkan roda organisasi secara maksimal serta memberikan arah, petunjuk, pedoman, bimbingan bagi segenap anggota organisasi sehingga visi dan misi organisasi dapat dicapai sesuai dengan yang ditetapkan. Terkait dengan kepentingan pelaksanaan “administrasi negara” yaitu dalam penyelenggaraan pemerintahan eksekutif yang dipimpin oleh “Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota, atau juga dapat disebut sebagai “Administrator”. Esensi kepemimpinan pada hakikatnya yang paling utama di samping memberikan bimbingan adalah “pengambilan keputusan”. Dengan demikian kriteria yang tertinggi adalah kemampuan seorang “pemimpin” yaitu terletak pada “KEMAMPUAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN”. Kinerja seorang pemimpin diukur dari kemampuan dalam pengambilan keputusan yang “cepat dan tepat sasaran”. Kemampuan seorang pemimpin mengambil keputusan yang “cepat dan tepat”, membutuhkan dukungan “sikap yang tegas dan berani”. Sebagai contoh ketika pemerintah provinsi DKI Jakarta Raya akan mengambil “keputusan” pelaksanaan program “*Mass Rapid Transite*”, dengan prioritas segmen program “*Bus Way*”, terjadi perbedaan pendapat dengan pemerintah pusat. Namun Gubernur selaku otoritas tunggal di wilayahnya, pada saat itu pada ketetapan bahwa program “*Bus Way*” harus jalan, maka “Gubernur” mengambil keputusan meresmikan pengoperasian “*Bus Way*” lebih awal dari yang dijadwalkan (Istianto, 2009). Pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Gubernur tersebut mencerminkan sosok “kepemimpinan yang “berani dan tegas”, di tengah perseteruan yang “pro dan kontra” baik di lingkungan masyarakat dan bahkan di lingkungan pemerintahan itu sendiri yakni antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Namun karena tolok ukur yang menjadi pegangan adalah “kepentingan masyarakat luas”, maka ketika telah dioperasikan program “*Bus Way*” mendapat respon masyarakat dengan baik dan bahkan masyarakat berharap “koridor *Bus Way*” agar dapat diperluas sampai menjangkau seluruh wilayah DKI Jakarta.

Berdasarkan contoh di atas menunjukkan bahwa “kepemimpinan” menjadi kunci dari organisasi, sehingga “kepemimpinan” menjadi tolok ukur kinerja suatu organisasi. Kepemimpinan yang buruk sudah dapat dipastikan akan berdampak terhadap kinerja organisasi maupun pengaruhnya terhadap kinerja anggota organisasi.

Kedua; Aspek yang berikutnya yaitu “pengambilan keputusan” dimaksudkan bahwa seperti yang telah diuraikan di atas inti dari “kepemimpinan adalah pengambilan keputusan”. Memang pada hakikatnya “pengambilan keputusan” atau “*decision making*”,

merupakan serangkaian kegiatan organisasi yang paling strategis. Sebab “pengambilan keputusan” merupakan *starting point* yang sangat menentukan suatu keberhasilan atau kegagalan dalam pencapaian suatu tujuan akan dapat dilihat dari kualitas dalam “proses pengambilan keputusan”. Dalam organisasi pemerintahan “bentuk pengambilan keputusan” mulai dari keputusan puncak manajemen seperti “pengambilan keputusan” dalam proses pembuatan undang-undang sampai kepada pengambilan keputusan yang bersifat teknis misalnya “peraturan pemerintah, peraturan daerah, peraturan presiden, peraturan menteri dan peraturan direktur jenderal serta pengambilan keputusan yang bersifat teknis operasional *“day to day work”* dan lain-lain. Oleh sebab itu, sangat tepat jika “pengambilan keputusan” menjadi salah satu tolok ukur kinerja administrasi negara. Kinerja administrasi negara akan terlihat konkrit yang dapat dirasakan oleh masyarakat ketika “pemimpin pemerintahan” mampu mengambil “keputusan” yang tepat misalnya negara bisa keluar dari krisis yang dihadapi seperti “krisis moneter”, “krisis energi”, “krisis pangan”, dan lain-lain. Pengambilan keputusan yang tepat tersebut dapat berpengaruh terhadap “kredibilitas” atau citra pemimpin pemerintahan di mata publik, artinya kinerja pemerintah akan mendapat kredit point yang positif oleh masyarakat, sehingga legitimasi pemerintahan dan negara akan semakin kuat. Ketiga aspek “komunikasi kerja” dimaksudkan sebagai hubungan atau interaksi sesama anggota organisasi dalam melakukan kegiatan guna mencapai tujuan organisasi. Komunikasi adalah penyampaian “pesan” kepada orang lain sehingga orang lain tersebut menerima pesan sesuai dengan yang dikehendaki oleh penyampai pesan yaitu apa yang disebut “*comunican*” pelakunya disebut “*communicator*”. Dalam konteks penyelenggaraan administrasi negara, komunikasi merupakan unsur yang penting yaitu seberapa jauh harmonisasi hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya. Jika pemerintah dengan rakyatnya menunjukkan tingkat hubungan yang harmonis, artinya menunjukkan komunikasi antara pemerintah dan rakyatnya sangat baik. Oleh sebab itu, komunikasi yang baik tersebut akan mendorong antara lain misalnya mampu menumbuhkan ketaatan dan kesadaran masyarakat terhadap pelaksanaan “*rule of law and law of enforcement*” secara intensif dan optimal. Dengan demikian jika “*rule of law*” berperan dengan baik yang didukung oleh tingkat kesadaran masyarakat yang baik pula maka dalam penyelenggaraan administrasi negara terutama dalam hal pelayanan publik akan tercapai dengan kinerja yang tinggi yakni pelayanan publik yang cepat, murah dan memuaskan. Namun jika yang terjadi sebaliknya yaitu “komunikasi” antara pemerintah dengan rakyat cenderung buruk, maka akan terjadi “kesenjangan informasi”, dampaknya terhadap kehidupan masyarakat tumbuh saling curiga, rakyat kurang memiliki rasa tanggung jawab terhadap apa yang telah dikerjakan oleh pemerintah atau dengan kata lain rakyat bersikap apatis, pemerintah bertindak tanpa dukungan publik dan sebaliknya rakyat melakukan tindakan tanpa dukungan pemerintah. Oleh sebab itu, instrumen “komunikasi” perlu dibangun dengan baik

antara pemerintah dengan rakyat atau warga negaranya melalui berbagai media komunikasi yang efektif, sehingga partisipasi masyarakat akan tumbuh dengan baik dan pada gilirannya kinerja pemerintah akan semakin meningkat. *Keempat*; adapun aspek yang keempat dari proses manajemen yaitu “manajemen publik”. Sebagaimana diketahui bahwa “manajemen publik” adalah usaha-usaha menggerakkan seluruh potensi sumber-sumber daya yang dimiliki baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam dan lainnya melalui perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam rangka pencapaian tujuan untuk kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, manajemen publik sesungguhnya merupakan seperangkat metode, teknik dan strategi manajemen yang digunakan untuk mengurus dan mengatur serta mengelola sumber daya bagi segenap kepentingan masyarakat. Dengan demikian “manajemen publik” juga dapat disebut “manajemen pemerintahan”, karena fokus perhatian kajian yaitu “kepentingan publik”. Pemerintah atau pemerintahan yang terdiri dari berbagai lembaga berfungsi menyelenggarakan semua urusan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Adapun instrumen “manajemen” digunakan agar seluruh kegiatan pemerintah dalam mengurus, mengatur dan mengelola kepentingan publik dapat dilakukan secara efisien dan efektif. Bahkan upaya pemahaman terhadap “manajemen” sebagai alat dapat memastikan rangkaian kegiatan dalam suatu organisasi mampu mencapai tujuan secara efisien dan efektif, sehingga digunakan sebagai pengukuran kinerja organisasi. Sebagaimana yang digambarkan oleh Peter Drucker dalam Wastiono (2003) dengan pernyataannya yang sangat terkenal sebagai indikasi yang menunjukkan “kinerja manajemen publik atau manajemen pemerintahan”. Pernyataan tersebut yaitu; “tidak ada negara yang miskin (*under developing country*) kecuali “manajemen pemerintahannya” yang buruk. Suatu negara dan pemerintah memiliki kinerja yang baik atau buruk dapat dilihat dari sejauh mana tingkat “kemiskinan dan kemakmuran” mengalami ketimpangan yang tinggi atau rendah. Dengan kata lain suatu negara dikatakan sukses dan kinerjanya baik jika “kemakmuran” rakyatnya lebih merata, demikian pula sebaliknya suatu negara dikatakan gagal atau kinerja rendah jika sebagian besar rakyatnya masih “miskin”. Dengan demikian “manajemen publik” menjadi pilihan sebagai indikator untuk pengukuran “kinerja” administrasi negara merupakan pilihan yang tepat. Oleh sebab itu, dengan menjelaskan mengenai “manajemen publik” akan menambah khasanah kajian konsep dan teori administrasi publik lebih lengkap.

Kelima aspek kajian di atas yang dijadikan sebagai *issue indicator* kinerja administrasi negara, setelah dilakukan elaborasi dan pembahasan yang cukup mendalam, merupakan catatan penting dan strategis dalam rangkaian aktivitas penyelenggaraan administrasi negara terutama fungsinya sebagai pengelola dan penyedia serta pengurusan “pelayanan publik”. Perumusan ruang lingkup kajian kinerja administrasi negara yang sudah jelas dan terukur secara kualitatif tersebut di atas, dapat dikembangkan menjadi kajian yang lebih fokus dan spesifik dengan menggunakan

teknik dan metode yang lebih akurat. Dengan demikian dimensi dan indikator kinerja administrasi negara sesungguhnya dapat menjadi instrumen evaluasi kinerja terhadap para penyelenggara administrasi negara baik para administrator negara sebagai pejabat publik yang berasal dari partai politik dan juga administrator negara yang berdasarkan “karier” atau dari aparatur birokrasi. Oleh sebab itu, instrumen kinerja administrasi negara tersebut menjadi sumber inspirasi dalam menetapkan seseorang administrator negara baik terhadap mereka yang diangkat maupun yang berdasarkan pemilihan pada masa periode berikutnya. Untuk itu dalam pembentukan opini publik akan lebih jelas, akurat dan terarah serta terbantu dengan adanya instrument kinerja administrasi negara tersebut. Sehingga di masa yang akan datang pejabat publik baik yang diangkat maupun berdasarkan pemilihan tidak lagi terjadi disinformasi di tengah masyarakat terhadap sosok para pemimpinnya.

Konsep pengukuran kinerja administrasi negara di atas merupakan instrumen yang bersifat makro dan kualitatif. Walaupun bersifat makro akan tetapi dapat menjadi pedoman, petunjuk atau guide line untuk memberikan kemudahan dalam membatasi dan memagari cakupan wilayah administrasi negara yang sangat luas. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan terhadap pilihan paradigma manajemen bisnis atau peran negara kuat, maka kajian kinerja administrasi negara tersebut dapat menjadi referensi dalam memilah milah dengan tepat domain wilayah sektor publik. Sehingga kedua pilihan paradigma seperti diketahui bersama di Indonesia saat ini dijalankan secara beriringan. Oleh sebab itu, diharapkan para *policy maker* mampu melihat dengan tajam bahwa orientasi pelayanan publik secara adil dan merata merupakan kewajiban konstitusional yang harus dijalankan oleh para penyelenggara pemerintahan.

BAB VI

DIMENSI SPIRITUALISTAS MANUSIA DALAM PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI NEGARA

6.1. LATAR BELAKANG

Pembahasan pada Bab VI substansinya diambil dari topik bahasan tentang Administrasi Negara pada buku Demokratisasi Birokrasi (Istianto, 2011). Relevansi kajian administrasi negara tersebut ditinjau dari aspek spiritualistis manusia lebih tepat jika kajian tersebut dikembangkan dalam buku ini. Oleh sebab itu pada bab VI substansi tersebut di atas telah dikembangkan dan dieksplorasi dengan judul "Dimensi Spritualitas Manusia Dalam Penyelenggaraan Administrasi Negara".

Dalam masa perjalanan era reformasi di Indonesia semakin lama semakin banyak penilaian berbagai kalangan di masyarakat menunjukkan trend yang semakin negatif terutama terkait dengan penyelenggaraan administrasi negara pada khususnya di birokrasi pemerintahan. Sorotan masyarakat yang paling kritis yaitu antara lain terhadap perilaku aparatur birokrasi yang koruptif masih berlangsung, penegakan hukum yang masih lemah, pelayanan publik yang belum memuaskan masyarakat, kepemimpinan pemerintahan yang menunjukkan fenomena semakin jauh dengan rakyatnya, kewibawaan pemerintah yang terus menurun atau kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintah semakin menurun, tindakan pemerintah yang represif terhadap rakyat terutama oleh aparat keamanan semakin massif.

Fenomena yang disebutkan di atas memberikan catatan tersendiri bagi masyarakat bahwa arah dan tujuan reformasi semakin tidak jelas dan kabur, bahkan jangan disalahkan jika sebagian masyarakat mulai membandingkan keadaan saat ini lebih

buruk dibandingkan pada masa era Orde Baru. Walaupun sesungguhnya kerusakan penyelenggaraan administrasi negara pada masa Orde Baru sudah mulai berlangsung baik tindakan aparat yang koruptif, penyalahgunaan wewenang dan tanggung jawab, tindakan aparat keamanan yang represif, supremasi hukum yang berada di tangan kekuasaan, dan lain-lain. Oleh karena pendekatan keamanan yang lebih diutamakan, sehingga segala bentuk tindakan yang melanggar hukum tersebut tidak terekspose secara terbuka di media massa dan terbungkus rapih dalam genggam kekuasaan. Ibarat sebuah rumah yang kemasukan pencuri tetapi penghuninya terlelap tidur. Ketika penyelenggaraan pemerintahan era Orde Baru diterpa krisis moneter pada tahun 1997, maka merupakan konsekuensi logis bangunan ekonomi yang rapuh dan moralitas yang buruk para penyelenggara negara, menimbulkan krisis multi dimensi, pada akhirnya kekuasaan “orde baru” runtuh dan situasi serta kondisi memaksa Presiden Suharto berhenti menjadi presiden yang selama 32 tahun digenggamnya. Catatan yang menarik dari krisis multi dimensi yang sampai saat ini masih dirasakan adalah “krisis moral”. Bahkan berbagai kalangan masyarakat menilai bahwa “krisis moral” telah terjadi tidak hanya di lingkungan masyarakat luas akan tetapi juga terjadi di lingkungan para “penyelenggara negara” baik di lingkungan “eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif”. Kerusakan moralitas terutama yang menyangkut tindakan dan perilaku koruptif para penyelenggara negara tersebut sampai saat ini terbilang semakin massif. Misalnya di lembaga “eksekutif” yang sering terekspose adalah “tertangkapnya” para pejabat tinggi setingkat eselon satu atau dua oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mulai dari kasus yang terbaru tahun 2011 yaitu “kasus Wisma Atlet”, kasus gratifikasi dua miliar di Kemenakertrans, kasus gratifikasi di lingkungan pemerintahan Kota Semarang, seorang menteri menjadi tersangka kasus korupsi, tertangkap tangan aparat petugas pajak yang disuap sebesar 2 miliar dan lain-lain. Kemudian di lingkungan lembaga Legislatif yaitu; kasus cek melawat pemilihan Gubernur Bank Indonesia yang melibatkan di samping para anggota dewan hampir di semua partai politik juga melibatkan istri seorang mantan pejabat tinggi negara. Selanjutnya kasus yang terjadi di lingkungan Yudikatif ketika beberapa hakim tertangkap tangan oleh KPK dan aparat penegak hukum yaitu oknum Jaksa Urip dan Cyrus Sinaga yang kasusnya cukup fenomenal.

Berdasarkan penjelasan beberapa fenomena yang terkait dengan krisis moral yang terjadi hampir di semua lapisan masyarakat maka pada kesempatan ini penulis mencoba membuka “kotak pandora” dibalik fenomena kejadian yang membuat sebagian besar masyarakat memiliki sikap skeptis apakah kerusakan yang terjadi di negara tercinta ini mampu teratasi dengan tanpa menimbulkan beban masyarakat yang lebih besar sebagaimana peristiwa tragedi politik baik pada tahun 1965 maupun peristiwa politik tahun 1998. Permasalahan yang ingin diungkapkan yaitu faktor “manusia” yang akan menjadi isu sentral dalam kajian topik ini. Dalam ilmu manajemen terdapat adigium yang sangat populer mengatakan bahwa “*the men behind the gun*” dan “*the right men on*

the right place”. Kedua preposisi tersebut menempatkan “manusia” sebagai tema sentral dalam setiap aktivitas kehidupannya. Semua kalangan niscaya memastikan bahwa “faktor manusia” sangat strategis dan menentukan. Akan tetapi faktor mana yang akan dikaji, pada hakikatnya objek manusia dari berbagai aspek telah banyak dikaji melalui berbagai disiplin ilmu. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini akan dikaji secara mendalam berdasarkan sumber kajian yang telah dibukukan (Istianto, 2010). Materi atau konten pada bab ini dibahas ulang dalam buku ini karena ruang lingkup kajian teori administrasi publik dianggap lebih relevan. Pendalaman materi diupayakan lebih luas dan komprehensif terutama dukungan konsep dan teori terhadap variabel variabel utama misalnya dimensi dimensi spiritualistik. Demikian pula maksud dan tujuan pengulangan kajian menegaskan kembali yang mungkin luput dari perhatian dan kemungkinan juga kurang *confidence* para ilmuwan untuk mengkaji wilayah yang bersifat abstrak. Sesuatu yang bersifat *transcendental* atau *supernatural* yang dianggap wilayah abstrak tersebut yaitu dimensi spiritualistik manusia, boleh jadi banyak dihindari. Akan tetapi jika dicermati kajian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu “Etika Administrasi”. Kajian topik ini merupakan penyempurnaan dan pengembangan dari tulisan terdahulu agar penjelasan mengenai dimensi spiritualistik manusia sebagai aktor dalam penyelenggaraan administrasi negara memiliki landasan konsep dan teori yang lebih dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun dalam metodologi, suatu ilmu pengetahuan adalah objektif rasional yang kebenarannya dibuktikan secara empiristik. Pada dasarnya memang koridor keilmuan memfatsunkan sebagaimana disebutkan di atas, namun dalam topik ini menawarkan kajian yang melatar belakangi sikap dan tindakan manusia sebagai “*administrator*” secara fenomenal muncul dipermukaan melalui mekanisme kerja dimensi spiritualistik manusia yang terdiri dari “rasio atau akal, qolbu, hawa nafsu dan perasaan”. Relasi dan interaksi keempat instrumen dimensi spiritualistik manusia tersebut pada hakikatnya saling tarik-menarik dan saling mendominasi yang dipengaruhi oleh kondisi stabilitas kejiwaan seseorang tersebut. Hasil pertarungan keempat instrumen tersebut sangat menentukan sikap dan perilaku serta tindakan seseorang sebagaimana telah diuraikan dalam abstraksi di atas.

Jika memandang administrasi sebagai sistem dan sedangkan fokus kajian administrasi adalah “proses kerja sama sekelompok orang”, maka titik sentral dalam proses kegiatan sistem administrasi adalah terletak pada manusianya. Oleh karena itu keberhasilan dan kegagalan dalam kegiatan administrasi tersebut sangat bergantung dan dipengaruhi oleh karakter dan perilaku manusianya, yang mengendalikan kegiatan dalam proses kerja sama tersebut. Demikian pula dalam manajemen keberhasilan dalam merencanakan, mengorganisir, menggerakkan dan mengontrol proses kerja sama dalam mengelola sumber-sumber daya yang terbatas secara rasional, efisien dan efektif tersebut, sangat tergantung pada faktor manusianya. Dalam konteks

negara ketika fungsi negara menjalankan mandatnya untuk mengurus kepentingan warga negaranya maka agar supaya penyelenggaraan urusan urusan yang dibutuhkan warga negara untuk mencapai kesejahteraan hidupnya misalnya mengenai sandang, pangan dan papan, pendidikan, kesehatan, keamanan, keadilan dan lain-lain, dapat dicapai secara efisien dan efektif maka digunakanlah "ilmu administrasi". Oleh sebab itu, administrasi negara secara sederhana dapat dijelaskan bahwa administrasi yang digunakan untuk penyelenggaraan kekuasaan negara terutama kekuasaan "eksekutif". Dengan demikian kinerja administrasi negara tersebut dapat dipastikan tidak terlepas dari dukungan para administrator yang profesional dan kompeten. Unsur "manusia" yang berada dibelakang kesuksesan kinerja administrasi negara tetap menjadi kunci sukses tersebut sehingga relevansi kajian dimensi spiritualistik manusia diharapkan dapat diterima secara logika dan tetap dalam koridor akademis.

6.2. Dimensi Spiritualistik Manusia

Jati diri manusia pada hakikatnya Tuhan memberikan kelengkapan hidup manusia yang disebut "panca indra" yang terdiri; mata, telinga, hidung dan mulut. Sedangkan panca indra yang paling pokok yaitu yang selama ini disebut dimensi "spiritual". Menurut Liza (website; <http://id.shvoong.com/humanities-studies/2131100-konsepspiritual/#ixzzlpjRHkdKT>, 2006) dikatakan bahwa "spiritual berarti mempunyai ikatan lebih kepada hal yang bersifat kerokhanian atau kejiwaan dibandingkan hal yang bersifat fisik atau material. Spiritual merupakan kebangkitan atau pencerahan diri dalam mencapai makna hidup dan tujuan hidup". Selanjutnya dikatakan bahwa spiritual merupakan bagian essensial dari keseluruhan kesehatan dan kesejahteraan seseorang. Pada hakikatnya dalam jiwa seseorang memiliki seprengkat instrumen yang terdiri dari: "qalbu atau hati nurani, rasio, perasaan dan hawa nafsu".

Adapun pengertian mengenai "Qolbu" dari beberapa sumber kajian keislaman, dikatakan bahwa "qolbu" disebut juga "hati", Hati sesungguhnya punya dua pengertian yakni fisik dan spiritual. Secara fisik hati merupakan daging yakni organ tubuh manusia yang tersimpan dan terlindungi oleh tulang-tulang. Hati terletak di dada sebelah kiri. Bentuk hati seperti buah "shanaubar" sehingga sering disebut "hati sanubari". Pada daging hati terdapat lubang dan jaringan yang halus. Di dalam lubang atau rongga terdapat darah hitam yang menjadi sumber "ruh". Hati secara spiritual merupakan sesuatu yang halus, *rabbaniyah* (ketuhanan), ruhaniah (kerohanian) dan mempunyai keterkaitan dengan hati yang jasmaniah. Selanjutnya dikatakan hati yang halus ialah hakikat "manusia". Hatilah yang mengetahui, yang mengerti dan yang mengenal diri sendiri. Hatilah yang diajak bicara, disiksa, dicela dan dituntut Tuhannya. Hati dalam pengertian ini juga memiliki kaitan dengan jasmani. Hati terkait dengan ahlak terpuji yang direalisasikan oleh gerak tubuh. Hati menentukan sifat dan watak manusia yang

tampak secara lahiriah”. Selanjutnya pengertian mengenai *”ratio”* adalah *”alat”* yang dapat digunakan untuk menjelaskan hubungan antara dua macam data finansial” Riyanto (1996; 329) sedangkan Pancawati Hardiningsih (2002;85) *ratio* merupakan alat yang dinyatakan dalam artian relatif maupun absolut untuk menjelaskan hubungan tertentu antara faktor yang satu dengan faktor yang lain dari suatu laporan finansial. *Ratio* menggambarkan suatu hubungan atau perimbangan antara suatu jumlah tertentu dengan jumlah yang lain, dan dengan menggunakan alat analisis berupa *ratio* akan menggambarkan sesuatu itu baik atau buruk. Pengertian dalam kamus bahasa Indonesia dikatakan *”ratio”* adalah pemikiran menurut akal sehat; akal budi; nalar. Adapun pengertian *”hawa nafsu”* merupakan istilah keislaman yakni berasal dari kata Al-Hawa yaitu kumpulan berbagai nafsu dan keinginan dalam jiwa manusia yang menuntut pemenuhan secara intensif. Bila tuntutananya terpenuhi, ia dapat memberi manusia kenikmatan tersendiri” (website sumber: Behest, *Hawa Nafsu dalam Quran dan Hadist*).

Selanjutnya dikatakan *”terminologi Hawa Nafsu dalam Al-Quran yaitu dalam Q.S. Al-furqon 43 Allah SWT berfirman” Terangkanlah kepadaku tentang orang yang menjadikan hawa nafsunya sebagai Tuhannya, maka apakah kamu dapat menjadi pemelihara atasnya?”* Dalam surat yang lain dikatakan *”Dan adapun orang-orang yang takut kepada kebesaran Tuhannya dan menahan diri dari hawa nafsunya, maka sesungguhnya surgalah tempat tinggal (nya).”* (Q.S. An-Nazia’at 40-41). Sedangkan dalam sunnah rasul diriwayatkan bahwa Amirul Mukminin Ali As dalam Nahjul Balaghahnya berkata *”sesungguhnya yang paling aku khawatirkan pada kalian adalah dua hal, yaitu taat hawa nafsu dan angan-angan panjang”*. Dari kutipan mengenai *”hawa nafsu”* di atas bahwa *”hawa nafsu”* adalah sesuatu keinginan dalam jiwa manusia yang untuk memenuhi keinginan tersebut harus terkendali agar tidak terlampau berlebihan. Sebab jika pemenuhannya melampaui batas maka akan merusak jiwa itu sendiri. Sedangkan pengertian mengenai *”perasaan”* yaitu bahwa *”perasaan”* termasuk gejala jiwa yang dimiliki oleh semua orang, hanya corak dan tingkatannya tidak sama. Perasaan tidak termasuk gejala mengenal, walaupun demikian juga perasaan berhubungan dengan gejala mengenal”. Selanjutnya dikatakan *”perasaan di alami sebagai rasa senang atau tidak senang, yang tingkatannya tidak sama. Perasaan lebih erat hubungannya dengan pribadi seseorang dan berhubungan pula dengan gejala-gejala jiwa yang lain. Oleh sebab itu, tanggapan perasaan seseorang terhadap sesuatu, tidak sama dengan tanggapan perasaan orang lain, terhadap hal yang sama.* (website; <http://www.fahdisme.com/2012/02/perasaan.html#pjbZe040>).

Berdasarkan penjelasan mengenai beberapa pengertian tentang *”qolbu*, rasio, hawa nafsu dan perasaan, diharapkan akan memberikan kemudahan dalam memahami uraian selanjutnya yang terkait dengan mekanisme kerja dimensi spiritualistik manusia sebagai seorang pemimpin dalam organisasi pemerintahan.

Untuk selanjutnya setelah diuraikan landasan konsep teori di atas, akan dijelaskan mengenai mekanisme interaksi instrument dimensi spiritualitas manusia tersebut dalam hubungannya dengan interaksi manusia yang mempunyai peran sebagai "pemimpin" yang menduduki posisi jabatan publik. Posisi "*ratio*" bersifat netral, artinya arah bandul pada diri seseorang itu condong ke "*qalbu*", perasaan dan hawa nafsu tergantung kedekatan manusia dengan Tuhannya. Artinya jika manusia dekat dengan Tuhan atau memiliki "keyakinan dan keimanan" terhadap Tuhan, kecenderungan "*ratio*" akan dikendalikan oleh "*qalbu*", akan tetapi kalau sebaliknya, maka "*ratio*" lebih cenderung dikendalikan oleh "hawa nafsu atau mungkin perasaan". Dalam kondisi yang lebih ekstrim sangat mungkin terjadi pada diri manusia yang sangat mengagung-agungkan "*ratio*", maka bandul itu akan bergerak ke atas yakni manusia akan cenderung menjadi "*Atheis, sekuler atau nihilis*". *Atheis* artinya menentang terhadap kebenaran yang datang dari Tuhan melalui ajaran agama, sedangkan "*sekuler*" artinya memisahkan antara kehidupan agama dengan kehidupan dunia, adapun "*nihilis*" pemikiran yang ingin meniadakan "keberadaan Tuhan". Oleh sebab itu, dalam kehidupan sehari-hari manusia akan menghadapi pergolakan di antara keempat instrumen tersebut atau dengan kata lain konstelasi keempat instrumen tersebut sangat dinamis tarik menarik dalam menggerakkan panca indra manusia. Apakah mata, telinga, hidung, mulut, akan dipergunakan untuk "kebaikan" atau "keburukan" sangat dipengaruhi oleh hasil dari pergulatan keempat instrumen yang cenderung saling mendominasi.

Oleh sebab itu, dalam analisis dimensi spiritualistik manusia akan dikaitkan dengan sejauhmana perilaku dan tindakan para administrator atau seorang "pemimpin" dalam perspektif pembuatan (*formulation*) dan pelaksanaan (*implementation*) dan evaluasi (*evaluation*) kebijakan. Sebagai mana diuraikan di atas bahwa terkait dengan spiritualitas manusia akan terkait dengan bagian yang essensial dari keseluruhan "kesehatan dan kesejahteraannya. Oleh sebab itu, seperti dikatakan oleh Widyahartono (website; bobwidya@cbn.net.id, 2011) menjelaskan bahwa "secara fisik dan psikis, pemimpin juga harus memperhatikan kesehatannya. Kalau ia berada dalam kesehatan dan psikis yang lemah maka saat mengambil keputusan dimungkinkan secara insting muncul semacam "membela diri", dalam kelemahan kriteria/alasan pengambilan keputusan, dan hasilnya bisa salah". Hal itu kelihatannya sederhana, namun justru awal kesehatan fisik dan psikis itu menjadi penting". Seseorang itu sehat "jiwanya" jika rasio atau akal dikendalikan oleh "*qalbu*" dimiliki oleh para administrator maka dalam perspektif penyelenggaraan negara akan menghasilkan "*good policy formulation dan good policy implementation*". Sedangkan seseorang itu dalam keadaan lemah jiwanya jika ratio atau akal dikendalikan oleh "hawa nafsu" dimiliki oleh para administrator maka dalam perspektif penyelenggaraan negara akan menghasilkan "*bad policy formulation dan bad policy implementation*". Kemudian jika "*ratio*" atau akal dikendalikan oleh "perasaan" dimiliki oleh para administrator, akan menghasilkan "lemahnya" pelaksanaan dan

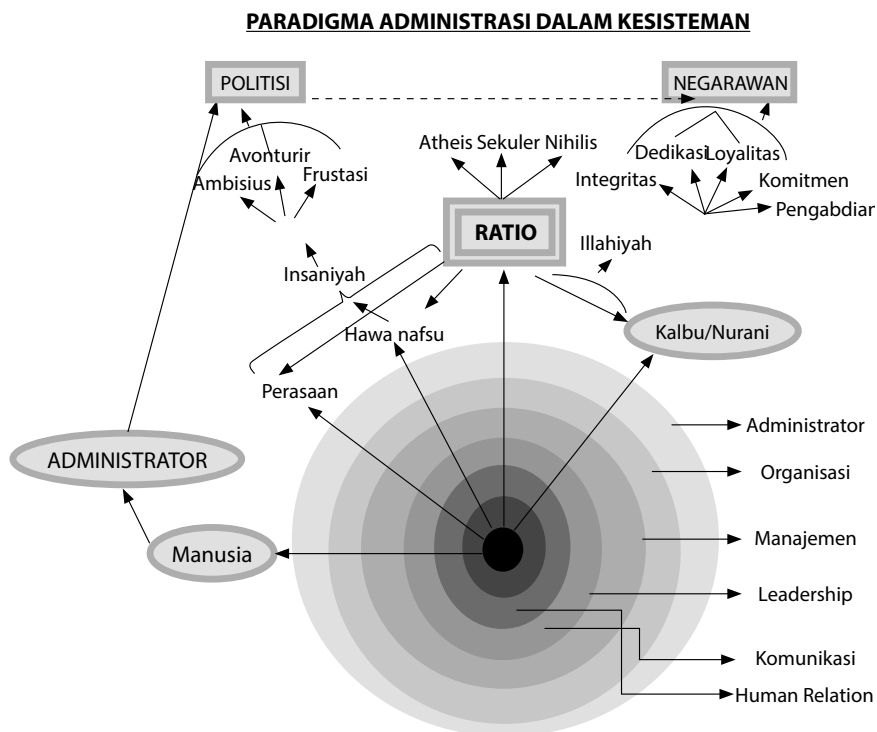
evaluasi kebijakan. Adapun jika *ratio* atau akal terlalu diagungkan atau didewakan oleh para administrator maka akan menghasilkan formulasi kebijakan yang konten atau isinya cenderung bersifat sekuler.

6.3. Hubungan Administrasi Sebagai Sistem Dengan Dimensi Spiritualistik Manusia

Dalam menjelaskan hubungan antara administrasi sebagai sistem dengan dimensi spiritualistik manusia yaitu diuraikan ketentuan ketertiban manusia yang kompleks dengan proses administrasi negara dalam kesisteman yang digambarkan dalam lingkaran bulat yang di dalamnya merupakan lapisan-lapisan unsur-unsur administrasi yang membentuk suatu sistem.

Sebagaimana disebutkan di atas, administrasi sebagai sistem diilustrasikan dalam bentuk gambar lingkaran besar yang di dalamnya secara berlapis masing-masing yaitu: administrasi, organisasi, manajemen, leadership, komunikasi dan *human relation*, maka titik tengah yang paling dalam sebagai titik sentral yaitu "manusia" merupakan konstelasi pergulatan antara "qolbu, ratio, hawa nafsu dan perasaan, sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 1 di bawah ini;

Gambar 1: Paradigma Administrasi dalam kesisteman



Berdasarkan pada gambar di atas, jika administrasi dipandang dari sudut kesisteman yang menjalankan fungsi pengurusan, pengelolaan dan pengaturan kekuasaan negara, maka disebut sebagai "sistem administrasi negara". Keterkaitan dengan subsistem yang lain tidak terpisahkan sehingga keberhasilan suatu sistem tergantung seberapa kuat dukungan yang seimbang dari subsistem yang lainnya. Namun demikian kekuatan sistem pada akhirnya membutuhkan energi yang positif dari subsistem manusiannya. Dalam Gambar 2 di atas subsistem manusia tetap diletakkan sebagai fungsi pengendali terhadap proses bekerja sistem tersebut. Oleh karena itu, sikap dan perilaku serta tindakan manusia sangat dipengaruhi oleh konstelasi masing-masing instrumen yang dimiliki yaitu antara: "hati nurani", "*ratio*", "hawa nafsu" dan "perasaan". Keempat instrumen tersebut saling tarik menarik, namun masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda. Seperti misalnya kecenderungan hati nurani menuju pada tarikan "kebenaran", sedangkan "*ratio*" cenderung bersifat "netral", adapun "hawa nafsu" cenderung bersifat "kesenangan atau hedonis", dan "perasaan" cenderung kepada hal yang bersifat "sedih atau gemibira".

Oleh karena itu apabila Gambar 1 di atas menjadi instrumen analisis terhadap fenomena dalam penyelenggaraan negara, maka berbagai peristiwa tragis yang dihadapi oleh bangsa Indonesia yang diakibatkan oleh "kebijakan negara", yang berdampak pada "kebaikan" atau kerusakan bagi masyarakat", maka faktor "manusia" yang berada dibalik skenario pembuatan "kebijakan negara", menjadi faktor kunci. Jika suatu kebijakan negara atau pemerintah bermanfaat untuk manusia maka masyarakat akan merasa: "damai, aman, sejahtera dalam kehidupan masyarakat (*good policy*), akan tetapi jika kebijakan tersebut berdampak buruk terhadap masyarakat, maka akan menyengsarakan kehidupan masyarakat (*bad policy*).

Pada hakikatnya suatu kebijakan publik dibuat semata mata untuk kepentingan masyarakat luas yang sifatnya menyelesaikan masalah masalah yang dihadapi. Oleh sebab itu, pembuatan kebijakan selalu berdasarkan motif yang baik yaitu berorientasi terhadap *problem solving*, bukan malahan membuat permasalahan baru yang terkadang bertambah kompleks. Dengan demikian kebijakan publik yang telah ditetapkan memiliki standar optimum, oleh karena orientasi dan motif pembuatan seperti yang diutarakan di atas. Untuk itu pembuatan kebijakan (*policy formulation*) akan mencerminkan pergulatan berbagai kepentingan baik dalam proses artikulasi maupun agregasi kepentingan, sehingga integritas para *policy maker* menjadi jaminan terhadap kualitas sebuah kebijakan itu ditetapkan. Ketika standar kebijakan yang harus dihasilkan oleh para *policy maker* memiliki kualitas optimum, artinya kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan falsafah negara dan bangsa, memang dibutuhkan dimensi spiritualistik manusia yang lebih dikendalikan oleh "*Qolbu*", maka dalam konteks penyelenggaraan administrasi negara yaitu seorang "administrator yang negarawan". Demikian pula sebaliknya jika suatu kebijakan yang ditetapkan tidak dapat menyelesaikan masalah tapi justru menimbulkan masalah, maka

dapat diduga dalam proses pembuatan kebijakan para administrator lebih cenderung rasio atau akal dikendalikan oleh "hawa nafsu" atau mereka adalah para administrator yang masih memiliki "performance politisi".

6.4. Dimensi Spiritualistik Manusia Dalam Perspektif Kebijakan Negara

Sebagaimana telah disebutkan bahwa mulai dari perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan keterlibatan para *policy maker* dan pelaksana operasional kebijakan merupakan kunci sukses dari suatu kebijakan tersebut. Oleh sebab itu, relevansi kajian terhadap relasi antara dimensi spiritualistik manusia sebagai penggerak, pendorong dan pengendali sikap dan perilaku serta tindakan para pejabat publik sebagai "administrator" pelaksana kebijakan mampu atau tidak menjalankan misi tersebut. Diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran yang lebih spesifik mengungkap latar belakang yang dominan pada diri manusia ketika menjatuhkan pilihan dalam menetapkan dan melaksanakan kebijakan. Untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut baik atau buruk merupakan keniscayaan dari refleksi hasil kerja dinamika dimensi spiritualistik manusia seperti yang sudah dibahas di atas.

Sebagai contoh kebijakan negara atau pemerintah yang menyengsarakan masyarakat yang menyebabkan terjadinya peristiwa; G 30 S PKI pada masa Orde Lama, peristiwa kerusuhan Mei tahun 1998 yang diikuti dengan runtuhnya rezim Orde Baru, peristiwa pemakzulan terhadap Presiden Gus Dur tahun 2001, dan yang terbaru tahun 2010 yakni kasus Bank Century yang dapat berakibat pemakzulan terhadap Presiden atau menimbulkan hubungan yang kurang harmonis kedua lembaga tersebut. Meskipun hasil akhir keputusan politik dari Pansus Hak Angket Bank Century telah berakhir pada babak baru yang tidak menyebutkan pernyataan "pemakzulan", dan bahkan respon eksekutif pada esensinya menolak keputusan politik dari lembaga legislatif, maka dampak dari keputusan politik tersebut tetap rentan dengan konflik antar kedua lembaga negara belum akan berhenti, jika tidak terkelola dengan baik, hati-hati dan waspada.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa pusaran pengelolaan "rationalitas" administrasi negara lebih condong kepada pengelolaan yang dipengaruhi kuat oleh praktik "hawa nafsu dan perasaan", dan jauh dari pengendalian "kalbu atau hati nurani". Karena dampak dari kebijakan tersebut cukup menyengsarakan kehidupan masyarakat, sehingga terjadi tiga jenis krisis yaitu *pertama; menimbulkan krisis politik pada saat terjadinya peristiwa G 30 S PKI, kedua; krisis ekonomi akibat dari kebijakan moneter yang berujung pada kerusuhan bulan Mei 1998 dan jatuhnya rezim Orde Baru dan ketiga; krisis moral akibat dari kebijakan BLBI pada masa Orde Baru dan di era reformasi muncul kebijakan Bail out Bank Century, yang diduga terdapat pelanggaran*

hukum yang dapat dipidanakan, mengakibatkan kerugian terhadap keuangan negara dan masyarakat.

Demikian pula jika dalam contoh penyelenggaraan administrasi negara yang lebih condong pada bandul "*ratio*", meskipun posisi "*ratio*" bersifat netral, namun jika terlalu kuat penekanan terhadap "*ratio*", bisa jatuh pada posisi "sangat netral" atau istilah filsafat kehidupan disebut "*sekuler*". Sedang dalam istilah teologis bisa jatuh pada posisi "*atheis*" bahkan "*nihilis*". Sebagai contoh yang cukup relevan yaitu dalam "perumusan atau formulasi kebijakan RUU Nikah Siri" yang dikeluarkan oleh Kementrian Agama, telah menimbulkan polemik yang bisa berskala besar antara pemerintah dengan masyarakat terutama dari para Ulama, kalangan pesantren dan elemen masyarakat yang lain.

Polemik tersebut timbul karena disatu pihak berlandaskan bahwa "nikah siri" tidak bertentangan dengan "nilai-nilai agama" yang diwakili dari kalangan Ulama dan beberapa pesantren dan pihak lain dari pemerintah berdasarkan pada nilai "rasionalitas" fakta sosial yang cenderung berkiblat pada "sekularisasi" yakni "nikah siri", dinilai merugikan kaum perempuan dan keturunannya serta melanggar administrasi pemerintahan, sehingga pelaku nikah siri harus mendapat sanksi pidana, karena pernikahan siri tidak tercatat pada catatan sipil. Padahal seperti disebutkan di atas "pernikahan siri" adalah sah dan tidak melanggar hukum agama Islam.

Penjelasan terhadap fenomena tersebut secara ringkas dimaksudkan hanya sebagai contoh kasus untuk memberikan diskripsi bahwa dalam penyelenggaraan administrasi negara bisa condong kepada bandul "*ratio*", kalbu, hawa nafsu atau perasaan, tergantung siapa yang menjadi "ADMINISTRATORNYA". Oleh karena itu jika terpilih "pemimpin" yang memiliki "integritas, loyalitas, moralitas yang kuat serta jiwa NEGARAWAN, niscaya dalam menjalankan roda pemerintahan, mampu menegakkan keadilan dan kebenaran untuk kepentingan masyarakat. Untuk itu formulasi dan pengambilan kebijakan yang dibuatnya niscaya akan menghasilkan "*good policy*".

Akan tetapi jika yang terpilih pemimpin yang sebaliknya niscaya akan selalu timbul ketidakstabilan sosial - politik dan ekonomi, dalam hal ini bandul "*ratio*" lebih cenderung dikendalikan oleh "hawa nafsu", maka hasil formulasi kebijakan dan penetapan kebijakan akan menjadi sebaliknya yaitu "*bad policy*". Pemimpin atau "*Adminisrator*" yang lebih cenderung dikendalikan oleh "ratio maupun hawa nafsu" biasanya Administrator yang berasal dari "POLITISI" dan cenderung memiliki jiwa "*ambisius dan avounturir atau frustasi*" (AAF). Fenomena para politisi AAF tersebut antara lain; sebutan politisi *kutu loncat* yaitu politisi yang sering pindah partai politik dengan alasan pragmatis. Politisi yang mengejar kekuasaan dengan segala cara termasuk dengan politik uang. Bahkan politisi yang frustasi tidak disadari sesungguhnya mereka yang melakukan korupsi.

Demikian pula jika dalam pengelolaan kebijakan negara terlalu cenderung bersifat sangat "rasional", niscaya kualitas pembuatan kebijakan (*policy making*) akan jauh dari nilai-nilai masyarakat, nilai agama, sehingga bandul akan cenderung bergeser pada "sifat sekuler", bahkan bisa lebih dalam lagi yaitu "*atheis dan nihilis*", seperti yang terjadi dan berkembang di negara maju misalnya di Eropa, Amerika Serikat, Inggris dan Jerman dan lain-lain. Fenomena di atas sering dijumpai dalam pergaulan dengan mereka bahkan menurut pengakuan mereka bahwa dirinya tidak beragama, atau mereka tidak lagi melakukan ritual agama.

Untuk selanjutnya pada kesempatan pembahasan tentang ilmu administrasi tersebut, contoh kasus di atas tidak dianalisis secara mendalam, karena fokus pembahasan, sesuai dengan sub topik ini yaitu penjelasan mengenai "badan eksekutif" sebagai fokus kajian ilmu administrasi negara. Namun dalam pemikiran yang ingin mengetahui berbagai faktor dimensi filosofis terhadap praktik penyelenggaraan negara, di mana lembaga Eksekutif sebagai pelaksana kebijakan dan bahkan ikut terlibat secara intensif dalam proses "formulasi kebijakan (*policy formulation*)", sesungguhnya menjadi kajian yang cukup menarik jika dimensi spiritualitas manusia dapat menjadi salah satu variabel kontrol yang ikut dijadikan sebagai unit analisis untuk mengetahui faktor mendasar terhadap suatu kebijakan itu benar (*good policy*) dan kebijakan itu salah (*bad policy*). Meskipun para ilmuwan sangat hati-hati dan cenderung menghindari kajian variabel yang bersifat *transedental*, di samping karena postulat keajegannya yang sulit dihitung untuk mencari kebenaran empiris, akan tetapi juga ada kecenderungan hal tersebut dianggap mengurangi nilai keilmuannya, karena paradigma yang masih dianut adalah paradigma "kebenaran sebuah ilmu pengetahuan adalah terletak pada bobot pembuktian empiristiknya".

Dapat dijelaskan bahwa analisis dimensi spiritualistik manusia dalam perspektif penyelenggaraan administrasi negara di Indonesia patut dikembangkan menjadi kajian dalam ruang lingkup "etika administrasi negara". Sebab pada hakikatnya menyangkut kajian mengenai sikap dan perilaku serta tindakan manusia tidak dapat dilepaskan dari pengaruh nilai-nilai baik yang bersumber dari agama, falsafah hidup dan etika moral yang berkembang dalam masyarakat. Ketika manusia menjadi seseorang yang memiliki peran dalam masyarakat sebagai "administrator publik" misalnya menjadi "presiden, gubernur, bupati/walikota" atau sebagai pejabat publik dari karier di birokrasi pemerintahan seharusnya merupakan sosok pilihan (*selective people*) yang memiliki standar nilai dan moral yang tinggi sebagaimana standar nilai dan moral sosok "negarawan" yaitu; jiwa pengabdian, dedikasi, loyalitas, integritas yang tinggi terhadap negara dan bangsanya. Seorang negarawan sudah bisa dipastikan bahwa pada dirinya "*qolbu* atau hati nurani" niscaya lebih kuat dan dominan menguasai rasio atau akal, sehingga ketika mengambil suatu tindakan atau kebijakan akan lebih berorientasi terhadap kepentingan publik atau masyarakat, negara dan bangsanya. Oleh sebab itu,

jika negara dan pemerintah dewasa ini dipimpin oleh sosok “negarawan” niscaya carut marut penyelenggaraan pemerintahan tidak akan terjadi misalnya; penegakan hukum yang lemah, tindakan korupsi yang masih berlangsung secara massif, para pemburu rente (*rent seeker*) merajalela di tubuh pemerintahan atau bersarang di partai-partai politik, produk undang-undang yang lebih berorientasi kepentingan bisnis ketimbang pro rakyat, kontrak karya terhadap eksplorasi sumber kekayaan alam lebih menguntungkan kaum pemodal, aparat keamanan yang lebih membela kelompok pebisnis ketimbang kepentingan rakyat dengan argumentasi secarik kertas legalitas formal dan lain-lain.

Oleh sebab itu, perubahan *mindset* para administrator negara menjadi seorang “negarawan” merupakan keniscayaan kehadirannya dalam situasi dan kondisi negara dan pemerintahan yang lemah akibat dari penerapan manajemen pemerintahan yang cenderung dikendalikan oleh para pebisnis asing maupun domestik.

Penyajian topik di atas kemungkinan masih belum banyak yang melakukan kajian relasi dimensi spiritualitas manusia sebagai pemimpin atau pejabat publik terhadap penyelenggaraan administrasi negara. Melakukan eksplorasi pada aspek dimensi spiritualistik manusia yang secara kebetulan berperan sebagai pejabat publik tersebut masih sebatas hasil “pemikiran”. Meskipun kurang didukung dengan sumber konsep teori yang sempurna, akan tetapi diharapkan para pemerhati administrasi negara ada yang berminat mengembangkan menuju arah yang lebih fokus. Dengan dukungan teori dan konsep yang lebih tepat maka mampu menjadi kajian ilmu pengetahuan di bidang administrasi negara yang berkaitan dengan Etika dan moral dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Analisis terhadap dimensi spiritualistik manusia menjadi salah satu bab dalam buku ini, dimaksudkan bahwa penerapan suatu paradigma dalam administrasi negara tidak terlepas dari unsur manusianya. Oleh karena suatu paradigma dapat dilaksanakan sangat tergantung pada rezim yang berkuasa. Demikian pula jika paradigma *New Public Management* (NPM) atau *New Public Services* (NPS) dapat berjalan dengan sempurna dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat ada relasi dengan rezim yang berkuasa. Oleh sebab itu, kekuasaan memiliki relasi yang kuat terhadap suatu paradigma itu dapat berjalan dengan baik atau sebaliknya. Untuk itu dalam analisis dimensi spiritualistik manusia memberikan hasil kajian terhadap tipologi manusia yaitu pertama; tipologi manusia yang dominan dipengaruhi oleh “perasaan”. Kedua; manusia yang dominan dipengaruhi oleh “*ratio* atau akal”. Ketiga; manusia yang dominan dipengaruhi oleh “hawa nafsu”. Keempat; manusia yang dominan dipengaruhi oleh “hari nurani” atau *qolbu*. Dalam ajaran agama tipologi manusia yang baik dan benar atau sempurna yaitu manusia yang dipengaruhi kuat oleh “*qolbu*”. Dengan demikian jika pejabat publik atau pemimpin pemerintahan lebih cenderung dominan dipengaruhi “*qolbu*” niscaya dalam pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan publik dipastikan lebih baik dan sempurna.

BAB VII

PERBANDINGAN *NEW PUBLIK MANAGEMENT* (NPM) DENGAN ADMINISTRASI TRADISIONAL

Pada bab sebelumnya sudah disinggung mengenai konsep dan teori administrasi negara yang beraliran tradisional dengan yang beraliran lebih modern atau disebut “*Old Public Administration*” dan “*New Public Management*”, yaitu yang tertulis pada kajian paradigma administrasi negara. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini mencoba membahas kedua konsep tersebut melalui studi metode perbandingan, meliputi tinjauan dari beberapa aspek sebagaimana yang tercantum pada tabel di bawah ini yang dikutip dari Mardiasmo (2002). Pada hakikatnya kajian yang bersifat membandingkan memerlukan metode yang tepat tidak sekedar hanya menunjukkan perbedaan atau persamaannya, akan tetapi sedapat mungkin memperoleh sesuatu yang bersifat “*common ground*” sehingga muncul suatu konsep dan teori yang “*genuine*”, Mason Headly (2006). Usaha melakukan kajian perbandingan di atas walaupun tidak semudah yang diduga karena pada kenyataannya harus memenuhi kaidah-kaidah keilmuan yang mesti diikuti, namun jika hasilnya belum menunjukkan sasaran yang tepat, minimal dapat membawa manfaat dalam memperluas pengetahuan di bidang penyelenggaraan administrasi negara di Indonesia.

Sebelum sampai pada materi kajian perbandingan kedua konsep tersebut terlebih dahulu dijelaskan secara garis besar apa yang dimaksud “administrasi tradisional” dan “*new public management*”. Administrasi Tradisional merupakan konsep dan teori yang bersumber dari praktik administrasi negara baik yang bersifat “seni” maupun “ilmu”. Praktik administrasi negara yang bersifat “seni” dalam ruang lingkup kajian *locus* di Indonesia yaitu pada masa penyelenggaraan kekuasaan masih dalam bentuk

“kerajaan” yaitu pada zaman “kerajaan Majapahit dan kerajaan Mataram” di tanah Jawa. Penyelenggaraan kekuasaan pada masa kerajaan tersebut memang yang menjadi ciri-ciri dominan yaitu “sentralistik dan otoriter”. Pembagian kerja dan pelaksanaan kegiatan belum didasarkan oleh standar yang baku dan orientasi tugas sepenuhnya masih bersifat pengabdian terhadap raja, belum berorientasi pada hasil atau target yang ditetapkan. Sedangkan praktik administrasi negara dalam arti “ilmu” atau “*scientific*”, sesungguhnya pada masa Kolonial Hindia Belanda di Indonesia tahun 1800-an telah di introdusir praktik administrasi negara menurut aliran Max Weber yaitu “Birokrasi Rasional”. Dalam konsep dan teori ini sudah dikenal dengan “pembagian kerja yang spesifik sesuai dengan keahliannya, pembagian kerja disusun berdasarkan jenjang atau hierarki tertentu, hubungan antarkaryawan bersifat impersonal, pengabdian dan loyalitas bukan terhadap seseorang atasan akan tetapi kepada “organisasi” dan lain-lain. Akan tetapi konsep dan teori Max Weber oleh pemerintah Hindia Belanda pada waktu itu tidak diperuntukan mengatur dan mengurus kepentingan “rakyat bumi putera” yang terjajah, melainkan diperuntukan mengurus dan mengelola kepentingan golongan kulit putih yang berdomisili di Indonesia. Ketika Negara Republik Indonesia berdiri tahun 1945 para *founding fathers* bangsa Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahan yang baru berdaulat tersebut, mulai menerapkan konsep dan teori administrasi negara yang lebih rasional. Akan tetapi pada masa itu konsep birokrasi rasional tidak dapat berjalan dengan baik, terbukti penyelenggaraan pemerintahan mengalami distorsi disebabkan kondisi stabilitas pemerintahan yang terganggu akibat terjadinya pergantian kabinet pemerintahan yang jatuh bangun selama dua dasawarsa seiring jatuhnya rezim orde lama tahun 1966. Sehingga birokrasi pemerintahan pada masa pemerintahan Orde Lama tersebut tidak mampu mengawal jalannya pembangunan ekonomi maupun pembangunan bidang lainnya secara efisien dan efektif.

Dalam perkembangan penyelenggaraan administrasi negara era Orde Baru mulai tahun 1967 sampai dengan 1998, mengalami perubahan yang cukup fundamental seiring dengan dinamika yang sangat akseleratif dalam pembangunan ekonomi. Kemajuan pembangunan ekonomi memicu perubahan dan pembaharuan administrasi negara bahkan pada saat itu berkembang ilmu “Administrasi Pembangunan”. Artinya konsep dan teori serta teknik dan model administrasi negara yang modern dan *sophisticated* diintrodusir dalam rangka mendukung keberhasilan pembangunan ekonomi tersebut. Pada masa itu meningkatnya “berbagai macam bantuan teknik” dari negara-negara maju juga termasuk yang mendorong serangkaian pembaharuan administrasi negara berkembang dengan pesat. Bahkan dalam perkembangannya telah di introdusir konsep “*Re-Inventing Government*” yang pada saat itu merupakan aliran baru paradigma “*new public management*” (NPM). Pemikiran paradigma NPM secara garis besar adalah kewenangan pemerintah yang menjadi mandatory atau kewajiban

menyelenggarakan semua urusan kepentingan publik (*public interest*) mulai melibatkan masyarakat dan sektor swasta dalam menyediakan dan menyelenggarakan urusan kepentingan publik. Bahkan dianjurkan bahwa pemerintah layaknya sebagai pebisnis tidak hanya sekedar “mengeluarkan anggaran untuk membiayai kepentingan publik” akan tetapi juga pemerintah harus mampu memperoleh “pendapatan” dari masyarakat karena sifat pelayanan yang dibutuhkan masyarakat tersebut. Demikian pula sikap dan tindakan pemerintah hendaknya mempersepsikan masyarakat atau warga negara sebagai “arena pasar” (*market driven government*) artinya mendorong pemerintah mampu menciptakan “arena kompetisi” dan masyarakat layaknya sebagai “pelanggan” (*customer driven government*) artinya mendorong pemerintah mampu memberikan “pelayanan” kepada masyarakat dengan prima, layaknya pebisnis menganggap bahwa “pelanggan adalah raja” yang harus dilayani secara sempurna. Sekilas pemikiran aliran NPM memang merupakan pemikiran yang radikal dengan menstimulus perubahan “*mindset*” aparatur birokrasi yang cenderung mengandalkan “otoritas” dan dengan latar belakang “kultur feodalistik”, tiba tiba harus merubah dengan “gaya pebisnis” yang berorientasi pada “*mindset*” pelayanan prima terhadap para pelanggannya, sudah barang tentu pemikiran NPM tidak mudah untuk diterapkan. Memerlukan waktu yang cukup panjang membenahi perubahan kultur masyarakat apalagi kultur “para birokrat” yang sudah *establish* dengan aroma kekuasaan yang selama ini telah didudukinya. Oleh sebab itu, walaupun mordenisasi di bidang administrasi negara berkembang cukup pesat, namun tidak serta merta mampu mendorong perubahan terhadap “*mindset*” “aparatur birokrasi pemerintah”. Artinya bahwa dengan seiring kemajuan dalam mordenisasi di bidang administrasi negara yang menuntut adanya sikap dan perilaku aparatur birokrasi yang antara lain; profesional, kompeten, disiplin, dinamis, kreatif, inovatif, akuntabel, transparan dan responsibel. Tetapi tuntutan tersebut pada kenyataannya kurang didukung oleh perubahan “*mindset*” para aparatur birokrasi, bahkan kondisinya tidak jauh berbeda dengan kondisi saat ini, yakni opini publik masih menilai bahwa “*mindset*” aparatur birokrasi belum menunjukkan tindakan yang profesional, kompeten, transparan, akuntabel dan responsible. Meskipun upaya kearah pembangunan dan pembinaan serta pendayagunaan aparatur birokrasi berlangsung secara berkelanjutan, namun hasilnya belum menggembirakan dan bahkan tindakan KKN semakin meningkat secara massif. Kondisi aparatur birokrasi yang mengalami distorsi tersebut sudah barang tentu ada sesuatu yang salah (*something wrong*) dalam manajemen pemerintahan yang selama ini berlangsung. Pada masa Orde Baru memang “birokrasi” menjadi alat kekuasaan guna mendukung kelanggengan pemegang kekuasaan, mengakibatkan “netralitas” birokrasi tidak dapat ditegakkan dengan baik. Artinya birokrasi terkooptasi oleh kepentingan kekuasaan sehingga keberpihakan terhadap urusan publik terbengkelai sebab para birokrat lebih memilih mengabdikan kepada penguasa ketimbang harus mengabdikan kepada masyarakat. Peran birokrasi menjadi tumpul dalam konteks penyelenggaraan dan penyediaan

“pelayanan publik” yang cepat, murah, nyaman, aman dan memuaskan. Sampai ketika tahun 1998 terjadi perubahan rezim orde baru berganti rezim era reformasi, di mana saat ini mencoba menerapkan pilihan sistem politik yang lebih demokratis. Secara teoritis seharusnya jika sistem politik demokratis maka merupakan *push factor* terwujudnya penyelenggaraan birokrasi pemerintah yang efisien dan efektif atau tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), Muchlis Hamdi (2003). Padahal seiring dengan itu telah diintrodusir berbagai macam konsep dan teori yang lebih baru mulai dari “*new public management*”, sebagaimana dijelaskan di atas, kemudian bergeser kepada pemikiran paradigma “*new public services*” (NPS). Pemikiran NPS sebenarnya pemikiran yang mengoreksi terhadap beberapa kelemahan aliran NPM yakni kehadiran peran negara menjadi berkurang terhadap persoalan yang dihadapi oleh masyarakat terutama kalangan masyarakat marginal, yang kurang memiliki akses informasi dan kekuasaan sehingga kehidupan mereka tetap masih miskin atau kurang “sejahtera” meskipun roda pembangunan berjalan dengan cepat dan tumbuh dengan baik disekitarnya. Artinya *impact dan benefit* dari hasil pembangunan tidak menyentuh terhadap perubahan kehidupan mereka, contohnya di daerah kawasan industri sekitar Bekasi dan Kerawang, maka *hinterland* di wilayah sekitar pabrik, kehidupan masyarakat masih tetap miskin dan bahkan lingkungannya juga menjadi daerah kumuh (*slum*). Seiring berjalannya kehidupan masyarakat yang di dominasi dan dikendalikan oleh “mekanisme pasar”, pada kenyataannya justru ketimpangan pendapatan dan ketimpangan sosial semakin melebar terutama di negara-negara berkembang seperti di Indonesia. Sesungguhnya fenomena tersebut juga dialami di Amerika serikat sehingga mendorong Presiden Barack Obama berjuang ekstra keras menggoalkan “kebijakan” di bidang kesehatan agar supaya asuransi kesehatan dapat dinikmati oleh seluruh karyawan dan masyarakat baik pada saat bekerja maupun sudah pensiun, sehingga orang yang tidak mampu tetap mendapatkan fasilitas pengobatan yang memadai. Walaupun pemikiran Obama menjadi perdebatan sengit di Parlemen AS karena pemikiran yang cenderung “sosialistik” berada di luar koridor “ideologi liberal kapitalisme”. Artinya kesaktian “ideologi liberal kapitalisme dengan penggerak mekanisme pasar yang menjadi andalannya, sudah mulai mengalami kegagalan dalam menjaga stabilitas ekonomi untuk memberikan kesejahteraan warganya. Oleh sebab itu, pemikiran NPS pada dasarnya menguatkan kembali eksistensi peran negara yang mendapat mandat dari rakyatnya agar tetap memberikan “pelayanan publik” yang lebih adil dan merata, dengan tetap memegang teguh nilai nilai masyarakat dan tetap dilandasi sikap dan tindakan pemerintah yang demokratis.

Sebelum melakukan kajian perbandingan secara mendalam tentang mengurus negara dengan gaya manajemen bisnis atau berdasarkan aliran pemikiran NPM dengan kembali mendorong penguatan peran negara terhadap pelayanan publik (*public services*) atau aliran pemikiran NPS. Oleh sebab itu, untuk menambah

wawasan ilmu pengetahuan pada bab ini menjelaskan perbandingan antara konsep NPM dengan administrasi tradisional seperti pada tabel di bawah ini. Perbandingan antara mazhab tradisional dengan mazhab modern yang akan dibahas masing-masing perbedaan dengan maksud untuk mempertegas dan memastikan bahwa makna perbedaan sesungguhnya mencari *common ground* untuk memberikan *judgement* dalam menentukan pilihan agar lebih sensitif terhadap risiko yang lebih besar yang dihadapi dalam suatu organisasi. Adapun konsep perbandingan kedua aliran berdasarkan sumber dari Mardiasmo (2002) tertera pada tabel sebagai berikut:

TRADISIONAL	NEW PUBLIC MANAGEMENT
Sentralistik	Desentralisasi dan manajemen berpindah
Berorientasi kepada <i>input</i>	Orientasi kepada <i>input</i> , <i>output</i> dan hasil (jumlah uang)
Tidak diikat dimensi perencanaan jangka panjang	Terintegrasi dan dilengkapi perencanaan jangka panjang
Berlandaskan jalur kinerja dan saling melengkapi	Berlandaskan 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>

Sumber; Mardiasmo (2002).

7.1. Perbandingan Sentralisasi Dengan Desentralisasi

Perbandingan antara penyelenggaraan administrasi negara secara sentralistik dan desentralistik memiliki perbedaan yang cukup signifikan terutama pengaruhnya terhadap perkembangan dan perubahan masyarakat. Konsep penyelenggaraan pemerintahan secara sentralistik yang digolongkan sebagai konsep masa lampau atau tradisional, secara singkat dapat dijelaskan bahwa pemerintahan sentralisasi yakni keseluruhan atau sebagian besar kebijakan diatur dan ditentukan oleh pemerintah pusat baik kebijakan umum maupun kebijakan teknis operasional. Pada umumnya implikasi secara empiris yaitu proses pengambilan keputusan lambat dan membutuhkan waktu yang lama, menimbulkan birokratisme yakni mekanisme dan prosedur kerja birokrasi yang panjang dan berbelit belit, pengawasan kurang efektif disebabkan “*span of control*”

yang terlalu luas, gaya kepemimpinan cenderung “otoriter”, model pembangunan bersifat “*Top Down*”, hasilnya di samping kurang tepat sasaran juga kurang memenuhi harapan masyarakat (*public interest*) pada gilirannya pembangunan yang dilaksanakan selama ini kurang menyentuh persoalan pokok yaitu kemiskinan dan kebodohan masyarakat. Pada kenyataannya persoalan ini dalam setiap waktu masih terus menjadi agenda propaganda oleh berbagai kalangan dengan slogan untuk membela kepentingan rakyat bawah.

Oleh sebab itu, penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik di Indonesia pada masa pemerintahan Orde baru termasuk dinilai kurang berhasil dalam menyediakan dan memberikan “pelayanan publik” secara luas, adil dan merata. Ketika terjadi krisis ekonomi pada tahun 1998 yang menimbulkan krisis politik pada gilirannya mengakhiri era pemerintahan Orde Baru yang telah berkuasa selama 32 tahun. Pergantian rezim di era reformasi tahun 1999 sebagai era yang melakukan koreksi terhadap pemerintahan Orde Baru yaitu antara lain di bidang pemerintahan dengan melakukan perubahan dari sistem pemerintahan sentralistik menuju pemerintahan desentralisasi (*decentralization driven government*, David Osborne dan Ted Gablaer, 1992). Kebijakan desentralisasi terutama yaitu pemberian atau penyerahan kewenangan sebagian besar kewenangan pemerintahan pusat kepada daerah terutama penekanannya pada daerah kabupaten dan kota. Mulai dari perubahan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1974 tentang “Pemerintahan Daerah, substansi undang-undang tersebut lebih kuat sentralistiknya. Kemudian di era reformasi terjadi perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan dirubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, kedua undang-undang ini substansinya sangat desentralistik. Pada hakikatnya konsep desentralisasi meliputi beberapa aspek yaitu; politik, administrasi dan ekonomi. Aspek desentralisasi politik yakni penyerahan atau pemberian kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan yang berada di bawahnya yaitu dibentuknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Adapun desentralisasi administratif yaitu pendelegasian atau pemberian kewenangan yang semula menjadi kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintahan daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, mengenai semua urusan kecuali lima urusan yaitu; keuangan, peradilan, luar negeri, pertahanan dan agama. Sedangkan desentralisasi ekonomi dimaksudkan pemberian kewenangan di bidang ekonomi tertentu kepada pemerintahan di bawahnya atau badan hukum pemerintah atau badan hukum swasta atau yang disebut “privatisasi”. Konsep desentralisasi termasuk konsep *new public management* yaitu dalam konsep *re-inventing government* yang disebut “*decentralization government*”. Tujuan dilakukan desentralisasi antara lain sebagai upaya pemerintah mendekatkan diri terhadap segala bentuk pelayanan semua urusan publik secara lebih merata, efisien dan efektif serta tepat sasaran. Artinya jika pemerintah daerah (*local government*)

pada tingkatan pemerintahan yang paling rendah, diberikan atau memiliki kewenangan yang cukup luas untuk mengatur, mengelola, menyediakan dan mengendalikan urusan publik maka penyelenggaraan pelayanan publik tersebut akan lebih cepat, murah, aman, nyaman dan memuaskan masyarakat. Sebab pemerintah daerah akan lebih mudah mengenali permasalahan fundamental yang dihadapi masyarakatnya sendiri, dibandingkan dengan pemerintah pusat. Pada masa pemerintahan orde baru penyelenggaraan pemerintahan menganut sistem sentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat itu penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik pada umumnya berjalan dengan stabil dan keamanan relatif lebih kondusif, sehingga pembangunan nasional yang dijalankan dapat terwujud dengan cukup baik. Akan tetapi model pembangunan yang lebih dikenal dengan sebutan “*Top Down*” pada kenyataannya justru berdampak pada dituasi yang lebih timpang antara pembangunan perkotaan dan pedesaan atau antara pembangunan yang lebih terkonsentrasi di Jawa atau Indonesia bagian barat dibandingkan dengan Indonesia bagian timur. Di samping itu model pembangunan “*Top Down*” pada kenyataannya banyak yang menilai hasilnya kurang “tepat sasaran”. Sehingga pada saat itu banyak menimbulkan ketidakpuasan bagi daerah-daerah terutama Indonesia bagian timur. Di samping itu sistem pemerintahan yang sentralistik ketika menghadapi kegiatan pembangunan yang semakin luas dan besar dan persoalan yang muncul juga semakin kompleks maka pengambilan keputusan terhadap “*problem solving*” masyarakat terlalu lambat dan bahkan banyak terjadi proses “*pembiaran*” sehingga menambah kompleksitas yang dihadapi pemerintah itu sendiri. Misalnya problem kemiskinan baik di pedesaan dan perkotaan belum teratasi dengan baik, pertumbuhan kota di berbagai daerah cenderung semrawut dan menjadikan beban kehidupan sosial yang tidak nyaman dan aman dan lain-lain. Oleh sebab itu, pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia ketika kebijakan pemerintah di bidang otonomi daerah digulirkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan menjadi momentum melakukan perubahan yang fundamental pula di bidang penyelenggaraan pemerintahan menuju pada “tata kelola pemerintahan yang baik” (*good governance*) sehingga mampu mewujudkan “pelayanan publik” seperti yang diharapkan di atas. Perkembangan dewasa ini setelah pelaksanaan otonomi daerah berjalan satu dasawarsa lebih menunjukkan *trend* yang kurang menggembirakan. Beberapa fenomena yang menunjukkan *trend* kegagalan pelaksanaan otonomi daerah antara lain; *pertama; kondisi SDM aparatur birokrasi pemerintah daerah kurang seimbang dengan beban kewenangan dari sektor-sektor yang telah dilimpahkan. Kedua; para kepala daerah sebagai otoritas tunggal dalam pembinaan SDM aparatur birokrasi pemda sebagian besar kurang memegang prinsip “the right men on the right place”, terutama pada penempatan para kepala dinas (SKPD), sehingga*

pelayanan publik yang terkait dengan urusan sektor tersebut mengalami distorsi yang cukup massif. Ketiga; merebaknya politisasi birokrasi di berbagai daerah bahkan sampai pada tingkat jual-beli jabatan sudah bukan menjadi rahasia lagi, mulai dari tarif yang 50 juta sampai dengan ratusan juta rupiah. Ketika kondisi tersebut dibiarkan seolah menjadi hal yang biasa, maka pola karier dan merit sistem dipastikan tidak dapat dilakukan dengan baik. Pada gilirannya para aparatur birokrasi bekerja dengan kemampuan yang seadanya serta penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik juga apa adanya. Keempat; terjadi kecenderungan hubungan antara eksekutif daerah dengan legeslatif daerah tidak sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing secara proporsional, artinya pola kemitraan kedua lembaga tersebut seharusnya lebih sinergi untuk kepentingan publik, akan tetapi yang terjadi adalah pola hubungan yang saling menguntungkan, bagi eksekutif lebih berorientasi menjaga kekuasaannya dan bagi anggota legeslatif lebih berorientasi pada kepentingan pribadi dan kelompoknya atau partai politiknya. Jika terjadi ketegangan atau konflik di antara kedua lembaga politik daerah tersebut semata-mata hanya masing-masing saling menaikkan nilai tawar. Sehingga fungsi control kurang berjalan dengan optimal dan pada gilirannya hasil pembangunan banyak dijumpai tidak tepat sasaran. Kelima; Pola hubungan kekuasaan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota tidak lagi bersifat “hierarki” dan hanya bersifat “koordinatif” dan pengawasan pembangunan di wilayahnya, menurut pernyataan yang sering dikeluhkan Gubernur pada kenyataannya menimbulkan kesulitan dalam melakukan koordinasi secara langsung yang dibutuhkan setiap saat diperlukan melalui rapat koordinasi bahkan berdampak terhadap kurang harmonisnya hubungan keduanya. Keenam; titik berat otonomi daerah pada pemerintahan kabupaten/kota, artinya kewenangan yang lebih besar diberikan kepada kabupaten/kota secara empiristik berpengaruh terhadap gaya kepemimpinan para bupati/walikota seperti “RAJA” di daerah yang cenderung “feodalistik”. Ketujuh; Sistem pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung (direct democracy), pada kenyataannya di samping potensi menimbulkan konflik horizontal di berbagai daerah cukup massif juga merebaknya terjadinya politik uang dan transaksional kekuasaan serta berdampak terhadap mahal biaya bagi kandidat kepala daerah. Sehingga berakibat munculnya paradigma “return of investment” bagi penguasa baru sebagai kepala daerah tersebut. Kedelapan; partai politik kurang selektif dalam menjaring kandidat kepala daerah, sehingga yang menjadi kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) di samping kurang profesional dan kompeten sebagai pemimpin di daerah dan bahkan sampai dengan tahun 2014 sebanyak 318 kepala daerah tersangkut pidana korupsi (sumber; Kementerian Dalam Negeri; press release 2014).

Kedelapan fenomena sebagaimana diuraikan di atas walaupun harus didalami lebih lanjut melalui penelitian yang mendalam, namun setidaknya cukup menjadi bahan kajian bahwa fenomena yang sudah banyak dibicarakan oleh masyarakat di

berbagai forum, memberikan petunjuk bagi para ahli dan juga praktisi bahwa desain sistem otonomi daerah yang sudah berumur satu dasawarsa lebih perlu ditata ulang kembali. Penataan kembali desain otonomi daerah antara lain *pertama; besaran penyerahan kewenangan beberapa sektor tertentu yang pada kenyataannya memang tidak bisa berjalan, dikarenakan daerah tidak mampu baik karena faktor SDM aparatur dan pembiayaan operasional atau faktor yang lainnya, perlu ditata ulang skema penyerahan kewenangan yang lebih tepat atau fungsi-fungsi yang bisa atau tidak dikelola oleh Pemda/Pemkot dikembalikan ke pusat atau dilakukan dengan cara inkubasi. Kedua; pembinaan SDM aparatur daerah pada jabatan eselon dua agar melalui tour of duty and area yang lebih luas baik antar propinsi bahkan sedapat mungkin “toda” tersebut bisa secara nasional dalam rangka tetap menjaga NKRI. Ketiga; walaupun hubungan antara gubernur dan bupati/walikota menurut Undang-Undang sudah tidak bersifat “hierarki”, agar kedua pimpinan daerah tersebut tetap memiliki hubungan yang serasi dan harmonis serta mengurangi ego masing-masing, perlu diatur dalam suatu forum yang mampu menjadi jembatan dalam rangka membangun daerah secara lebih sinergik dan ditaati semua pihak secara sukarela dan penuh empati dan saling menghormati. Keempat; sistem demokrasi langsung dalam memilih kepala daerah yang cenderung “high cost” baik terhadap anggaran pemerintah dan juga bagi para kandidat kepala daerah serta berpotensi menimbulkan konflik horizontal, sebaiknya perlu diatur kembali secara lebih proporsional sesuai kondisi lingkungan sosial-budaya masyarakat Indonesia tanpa mengurangi makna dan hakikat demokrasi sebagaimana yang tercantum dalam sila keempat “Pancasila” yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Bahkan banyak kalangan menyarankan untuk efisien dalam pelaksanaan pemerintahan agar dilakukan secara serentak.*

7.2. Perbandingan Orientasi Input dengan Orientasi Input, Output dan Hasil

Dalam praktik yang tergolong sebagai administrasi tradisional yaitu lebih berorientasi pada faktor “input” menjadi *guide line* dalam melakukan kegiatan organisasi. Artinya bahwa “input” merupakan faktor kunci dalam proses kegiatan pencapaian tujuan organisasi. Semua usaha usaha lebih difokuskan kepada seberapa jauh perencanaan sebagai faktor “input” dipersiapkan dengan baik, namun kurang memperhatikan proses mencapai tujuan atau *output* dan hasil (*result*) yang sesungguhnya memiliki dampak perubahan terhadap organisasi atau bahkan di luar lingkungan organisasi. Ketika fokus perhatian hanya pada “input” dan kurang memperhatikan sejauh mana “output” dan “hasil”, maka di masa yang akan datang antara *input* dengan *output* dan hasil, dapat dipastikan tidak saling berkorelasi, artinya ketika *output* dan hasil tidak dijadikan bahan evaluasi sebagai proses *feed back*, maka tingkat keberhasilan pencapaian tujuan

organisasi menjadi sulit diukur. Sehingga organisasi sebagai suatu sistem kurang berjalan dengan baik dan siklus kegiatan organisasi yang efisien dan efektif juga sulit dicapai optimal.

Fenomena dalam organisasi pemerintahan di Indonesia saat ini masih banyak menggunakan paradigma tradisional tersebut, walaupun sudah diwajibkan setiap unit kerja harus melaporkan kinerja tahunan, akan tetapi penyusunannya baru sebatas formalitas yang hanya sekedar memenuhi kewajiban belaka. Pada dasarnya dewasa ini telah diintrodusir instrumen untuk mengukur capaian kinerja pemerintahan yang disebut dengan “laporan kinerja instansi pemerintah (Lakip)”. Konsep pengukuran kinerja tidak hanya berhenti sampai pada proses “*input*” saja, akan tetapi juga diukur pula “*output*” dan bahkan lebih jauh diukur “*out come, impact dan benefit*”. Pada kenyataannya dalam penyusunan kegiatan dan program sering kali terjebak pada orientasi “*input*” sehingga aspek “pengeluaran “ anggaran tidak berdampak terhadap kemungkinan peluang yang mampu meningkatkan kapasitas organisasi pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, “pendapatan” yang sesungguhnya bisa diperolehnya, melalui pemberian pelayanan kepada masyarakat. Akan tetapi dikarenakan faktor *output* dan hasil atau *out come*, tidak menjadi fokus perhatian dalam siklus kegiatan organisasi, maka lebih berat terhadap aspek pengeluarannya yang sebenarnya membebani ekspektasi kegiatan organisasi pemerintahan secara keseluruhan. Oleh sebab itu, dalam konsep “*new public management*”, memperkenalkan konsep bahwa “dalam setiap kegiatan organisasi pemerintahan yang telah ditetapkan dengan “*budget*” atau anggaran tertentu, harus bisa dipastikan kinerjanya sampai seberapa besar “hasil” kegiatan tersebut memiliki “dampak” terhadap pertumbuhan aspek yang lain dan bahkan benefit atau manfaatnya apa terhadap masyarakat, semuanya harus terukur”. Pengukuran kinerja tersebut pada umumnya memanfaatkan beberapa model pengukuran kinerja antara lain “*model Balance Scorecard*”. Sebab dengan menggunakan instrumen pengukuran kinerja tersebut akan memberikan kepastian seberapa besar “*input*” yang harus dipersiapkan untuk melaksanakan setiap kegiatan atau program yang disusun oleh organisasi tersebut. Demikian pula hasil dan bahkan dampak serta manfaat dari kegiatan tersebut juga terukur kinerjanya, maka memberikan kemudahan dalam menetapkan kepastian jenis kegiatan apa dan budget berapa lagi yang harus disediakan dan juga akan diketahui dengan pasti kegiatan perawatan atau *maintenance* dari hasil kegiatan tersebut secara terukur pula. Oleh sebab itu, ketika “organisasi pemerintahan” masih dalam kondisi dan situasi lingkungan “administrasi tradisional”, selama ini masih terjadi dalam menyiapkan “*input*” terutama pada kegiatan “perencanaan anggaran” sering dijumpai kurang memiliki koneksitas dan sinergitas serta integrasi antara kegiatan yang satu dengan kegiatan yang lain dalam suatu kegiatan sektor tertentu dan bahkan antar lintas sektoral yang seharusnya terintegrasi juga kurang menjadi fokus perhatian dalam kebijakan yang selama ini

dibuat. Fenomena belum sepenuhnya menerapkan konsep NPM tersebut di atas dapat diidentifikasi *pertama*; hasil pembangunan yang selama ini dilaksanakan masih banyak dijumpai kurang bermanfaat atau bahkan tidak dapat dimanfaatkan (proyek puso) oleh masyarakat secara langsung misalnya pembangunan “Dermaga Pelabuhan” yang belum didukung oleh akses infrastruktur jalan. Kedua; pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) kurang berjalan dengan baik misalnya kurang berkembangnya “teknologi pangan” karena tidak sinerginya pembangunan dari hulu sampai hilir di bidang pangan. Ketiga; pelaksanaan strategi pembangunan berdasarkan skala prioritas kurang menjadi perhatian utama baik dalam skala nasional maupun daerah, misalnya pertumbuhan kota besar dan sedang di Indonesia pada umumnya kurang teratur dan semrawut terutama “traffic jump” dikarenakan kurang mengindahkan terhadap prioritas “pembangunan infrastruktur Jalan Raya yang terintegrasi dengan fungsi transportasi” serta inkonsistensi terhadap pelaksanaan “tata ruang dan tata wilayah” yang dibuatnya sendiri. Oleh sebab itu, yang terjadi adalah infrastruktur jalan raya banyak ditemukan belum sepenuhnya sesuai dengan fungsi transportasi. Implementasinya adalah sangat menghambat mobilitas barang, jasa dan manusia itu sendiri, yakni kesemrawutan di jalan-jalan raya di Indonesia menjadi pemandangan sehari-hari baik di jalan besar dan hinterland atau pinggiran kota-kota besar.

7.3. Perencanaan Jangka Panjang Dengan Yang Tidak Berjangka Panjang

Dalam konsep dan teori manajemen salah satu fungsi utamanya adalah “perencanaan”. Fungsi perencanaan merupakan fungsi yang menghubungkan antara dimensi kegiatan dengan alokasi waktu dan anggaran serta penetapan target yang akan dicapai. Oleh sebab itu, “perencanaan” menjadi primadona dalam perkembangan manajemen modern. Bahkan dalam perkembangan ilmu “perencanaan” tumbuh ilmu baru yang lebih matematis dan *sophisticated* yaitu yang disebut “*Network Planning*”. Secara teoritis bisa dipastikan bahwa apabila suatu kegiatan dimulai dengan “perencanaan” yang disusun dengan baik maka tujuan yang dicapai akan berhasil dengan baik serta bisa diprediksi secara terukur. Demikian pula sebaliknya suatu kegiatan yang kurang direncanakan dengan baik maka hasil yang akan dicapai kurang memuaskan atau tujuan tidak tercapai dengan baik. Pada hakikatnya perencanaan ditinjau dari dimensi waktu dibagi dalam “perencanaan jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Sesuai dimensi waktu tersebut pada prinsipnya antara perencanaan jangka pendek, menengah dan panjang, memiliki keterkaitan yang erat dan bersifat simultan serta berkelanjutan yang membentuk suatu totalitas. Mengingat tujuan yang ingin dicapai berskala besar dan luas, maka dituangkan kedalam perencanaan yang berjangka waktu tertentu yakni lima sampai dua puluh lima tahun sebagaimana disebutkan di atas. Pada

umumnya dalam suatu organisasi yang besar dan modern serta ruang lingkupnya juga luas, seperti mengurus negara atau perusahaan/bisnis pada skala dunia, bisa dipastikan dalam pencapaian tujuan organisasi tersebut menggunakan tahapan perencanaan jangka pendek, menengah dan panjang sesuai kebutuhan. Demikian pula sebaliknya dalam organisasi yang sederhana dan keadaan sumber daya yang masih terbatas, aspek perencanaan belum dapat dilakukan dengan baik. Menyusun perencanaan jangka panjang apalagi meliputi segmen kegiatan yang melibatkan banyak sektor, membutuhkan energi dan dukungan keahlian lintas sektor yang harus dipersiapkan dengan baik. Penjelasan di atas sudah barang tentu akan menjadi sumber kajian terkait dengan pembahasan perbandingan bagi negara yang masih menerapkan administrasi tradisional pada umumnya di negara berkembang dan administrasi modern yang sudah dijalankan di negara maju.

Sebagaimana diketahui bersama dalam praktik “Administrasi Tradisional” yang pada umumnya organisasi pemerintahan masih sederhana dan keterbatasan tenaga ahli, dalam melakukan penyusunan perencanaan pembangunan masih bersifat jangka pendek dan belum bersifat simultan dan terintegrasi antara perencanaan yang satu dengan yang lainnya. Demikian pula perencanaan pembangunan belum dibuat secara baik misalnya perencanaan pembangunan mulai dari lima tahunan sampai dengan dua puluh lima tahun secara simultan dan berkelanjutan. Apabila penyusunan perencanaan hanya berorientasi pada jangka pendek dan kurang terintegrasi dengan perencanaan jangka panjang, pada umumnya hasil pembangunan yang dicapai hanya bersifat parsial dan kurang berdampak terhadap sektor lainnya atau tidak berdampak terhadap tumbuhnya *multi player effect*. Sebab pada dasarnya pembangunan infrastruktur dasar memerlukan waktu yang cukup panjang, di samping memiliki kapasitas dan volume yang besar dan luas juga membutuhkan pembiayaan yang sangat besar, sehingga membutuhkan perencanaan yang matang dan berdimensi waktu yang panjang. Menetapkan perencanaan yang dimensi waktu panjang pada dasarnya tidak mudah dan memerlukan seorang *planner* yang berpengalaman dalam menghitung prediksi atau *forecasting* secara tepat dalam dimensi waktu dua puluh lima tahun. Konsep perencanaan jangka panjang tersebut yang mampu mengintegrasikan berbagai sektor yang terkait menjadi suatu “*masterplan*” berskala nasional dan wilayah maupun daerah, membutuhkan para ahli lintas sektor yang handal dan memiliki visi dan misi yang sama. Pada masa pemerintahan Orde Baru dalam penyelenggaraan administrasi negara sesungguhnya telah menggunakan model berdasarkan orientasi perencanaan pembangunan jangka panjang dua puluh lima tahun, terbagi dalam periode lima tahunan yang tertuang dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan pada setiap lima tahun tersebut dilakukan revisi atau penyempurnaan isi atau konten program pembangunan dengan disesuaikan kebutuhan yang berkembang selama kurun waktu lima tahun pergantian pemerintahan atau kabinet secara berkala.

Perencanaan pembangunan jangka panjang tahap pertama mulai tahun 1967 sampai dengan tahun 1992, kemudian dilanjutkan dengan perencanaan pembangunan jangka panjang tahap dua mulai tahun 1993 sampai dengan 2018, akan tetapi pada tahun 1998 pemerintahan orde baru berakhir seiring dengan kejatuhan rezim Presiden Suharto akibat krisis moneter yang melanda bangsa Indonesia, sehingga perencanaan jangka panjang tahap kedua tersebut tidak berlanjut. Meletakkan dasar pembangunan jangka panjang tahap pertama sesungguhnya dinilai cukup berhasil yaitu melalui strategi meletakkan “pembangunan industri dasar untuk mendukung pembangunan pertanian” sehingga pada saat itu mampu mewujudkan “swasembada pangan”. Oleh sebab itu, penyusunan perencanaan yang bersifat simultan dan berkelanjutan dengan dilandasi oleh visi dan misi yang kuat serta didukung dengan “*strategic vision*” yang tepat, pada hakikatnya mendorong tercapainya tujuan secara optimal. Misalnya dewasa ini di Era Pemerintahan Reformasi sedang fokus terhadap pembangunan infrastruktur yang direncanakan dengan sistematis serta berkelanjutan yang disebut dengan *Master Plan* Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia atau di singkat MP3EI.

7.4. Perbandingan Antara Berlandaskan Kinerja Yang Saling Melengkapi dengan Berlandaskan Tujuan dan Target Kerja

Kinerja yang dimaksud dalam pembahasan kali ini yaitu “suatu kemampuan yang dapat dicapai secara optimal dalam pelaksanaan kegiatan yang dilakukan seseorang atau organisasi sebagai upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan organisasi”. Sebagaimana pengertian “kinerja” seperti yang disebutkan di atas bahwa dalam praktik “administrasi tradisional” dikatakan “kinerja yang saling melengkapi” merupakan acuan yang menjadi standar dalam melaksanakan kegiatan pencapaian tujuan organisasi. Kemudian mencoba membandingkan dengan konsep yang menjadi acuan dalam kegiatan NPM yakni berorientasi pada “tujuan dan target kerja”. Berdasarkan uraian di atas untuk selanjutnya kedua konsep tersebut diperbandingkan untuk mendapatkan suatu *common ground* yang sedapat mungkin bisa memperoleh manfaat dalam mencari hakikat kebenaran yang bersifat *genuine* (Headly, 2006). Pernyataan “kinerja yang saling melengkapi” merupakan *trade mark* yang diberikan oleh para ahli yang menggambarkan bahwa dalam praktik “administrasi tradisional” ketika proses kegiatan dalam mencapai tujuan telah selesai dilakukan dalam batas waktu dan *budget* yang tersedia, maka hal itu sebagai “kinerja” yang dihasilkan oleh organisasi tersebut. Artinya bahwa ketika kinerja yang telah dihasilkan belum mencapai target yang diinginkan maka pada kegiatan dan program selanjutnya akan dicapai “kinerja” tahap berikutnya yang sejauh mungkin antara kinerja yang satu dengan kinerja berikutnya harus saling melengkapi, sehingga akan terlihat kemajuan atau progress

yang dicapainya. Dengan demikian dalam model tersebut kinerja yang dicapai belum menunjukkan ukuran yang jelas dan target kerja yang juga belum terukur sehingga kapan pencapaian tujuan organisasi akan terwujud masih sulit diprediksi. Untuk itu konsep “capaian kinerja yang satu dengan kinerja yang berikutnya saling melengkapi, sesungguhnya merupakan pendekatan yang bersifat tambal sulam”. Artinya bahwa kebijakan yang menghasilkan kinerja bersifat tambal sulam meskipun terlihat ada kemajuan akan tetapi di samping kemajuan terlihat lamban juga kurang mampu menyelesaikan permasalahan yang utama. Bahkan sering kali ketika permasalahan kurang diselesaikan secara signifikan justru lebih terkesan terjadi “pembiaran”. Sehingga pada gilirannya permasalahan semakin kompleks atau ibarat benang kusut, pada akhirnya untuk mengatasi persoalan tersebut justru diperlukan anggaran yang semakin besar. Sebagai contoh persoalan “kehidupan masyarakat Jakarta” yang sangat kompleks, mulai dari fasilitas umum yang kurang memadai seperti; *pertama*; sarana transportasi umum yang buruk, *kedua*; ruang publik yang tidak nyaman misalnya “taman kota” yang sangat minim, pendistrian bagi pejalan kaki yang kurang tersedia dengan baik, *ketiga*; kebersihan kota yang relatif belum baik, kebutuhan air bersih masih buruk, *keempat*; daerah kampung kumuh (*slum area*) masih bertebaran di wilayah Jakarta, *kelima*; sungai-sungai yang mengalir di wilayah Jakarta tidak dipelihara secara baik dan benar, *keenam*; kemacetan lalu lintas yang sudah akut, *ketujuh*; polusi udara yang masih tercemar berat oleh asap kendaraan bermotor, solidaritas sosial yang semakin memudar, *kedelapan*; konflik sosial yang laten, *kesembilan*; tingkat kriminalitas yang semakin tinggi, *kesepuluh*; banjir yang masih berpotensi menggenangi wilayah yang selama ini berlangganan dan bahkan potensi semakin meluas ke wilayah lain. Berbagai persoalan sektoral yang masing-masing masih kompleks tersebut disebabkan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan dengan gaya penerapan “administrasi tradisional” tersebut yakni berorientasi pada “kinerja yang saling melengkapi, akan tetapi pendekatan yang dilakukan justru sebaliknya dan hasilnya selama ini kurang terukur sehingga menimbulkan inkonsistensi yang berkelanjutan dalam pelaksanaan kegiatan program yang dikerjakan oleh organisasi pemerintahan baik pusat maupun daerah. Dengan kompleksitas masalah yang seolah tidak berujung pangkal tersebut di atas mengakibatkan para ahli dihadapkan pada situasi dilematis yang berdampak terhadap “ketidakberdayaan” dalam bidang pemikiran.

Adapun penerapan “administrasi negara” yang sesuai dengan paradigma “*new public management*” yaitu berorientasi pada “tujuan atau target kerja” atau dengan kata lain berdasarkan pada prinsip “*reinventing government*” (David Osborne dan Ted Gabeler, 1996) yakni “*mission driven government*”, maka dalam proses pelaksanaan program kegiatan organisasi, segenap potensi sumber-sumber daya yang dimiliki difokuskan untuk mencapai tujuan organisasi, dengan hasil yang terukur berdasarkan model dan teknik yang lebih matematis. Kegiatan program yang berorientasi terhadap

“tujuan” tersebut, maka visi dan misi organisasi menjadi *guide line* dalam proses menuju pencapaian tujuan. Dalam ilmu manajemen “orientasi tujuan atau target kerja” disebut sebagai “manajemen’ generasi ketiga yaitu “*Management By Obyective* (MBO) Sarge, 2000). Pada era MBO ini pimpinan organisasi atau unit kerja menetapkan tujuan dengan melalui “target” atau sasaran” tertentu yang harus dicapai. Oleh sebab itu, segenap potensi sumber daya yang dimiliki oleh organisasi tersebut difokuskan terhadap target pencapaian tujuan secara optimal. Setiap pegawai atau karyawan memiliki beban dan target kerja sesuai *jobs description* masing-masing yang bermuara pada pencapaian tujuan organisasi. Organisasi sebagai suatu sistem kerja pada hakikatnya masing-masing unsur organisasi merupakan satu kesatuan totalitas yang tidak terpisahkan yakni saling mempengaruhi dan saling bergantung. Unsur-unsur organisasi yaitu; para anggota organisasi (SDM), *jobs description*, ketatalaksanaan atau sistem operasi prosedur (SOP), struktur organisasi, sarana dan prasarana yang dimiliki organisasi, kondisi lingkungan organisasi. Apabila organisasi sebagai suatu sistem dapat bekerja dengan normal sesungguhnya pada gilirannya mampu membangun kapasitas terpasang sesuai dengan kebutuhannya. Salah satu ciri terbentuknya kapasitas terpasang (*capacity building*) tersebut yaitu setiap pegawai atau karyawan memiliki *jobs* dan kegiatan pekerjaan, beban kerja yang merata, wewenang serta tanggung jawab masing-masing secara jelas dan tegas. Oleh sebab itu, ketika perubahan organisasi akan menuju pada penerapan MBO tersebut maka persyaratan yang harus dimiliki yaitu terbangunnya *capacity building* pada setiap lini organisasi di dalam organisasi pemerintahan tersebut. Untuk itu penerapan MBO dipastikan di samping akan mewujudkan masing-masing sumber daya manusia yang profesional dan kompeten juga produktivitas kerja akan semakin meningkat dengan optimum. Sebab pada hakikatnya MBO mampu meningkatkan kemampuan manajemen terhadap para manajer, sehingga pembenahan atau pembaharuan dalam rangkaian program reformasi birokrasi tanpa dibarengi atau seiring dengan peningkatan kemampuan manajemen para pimpinan unit organisasi mulai dari supervisor, manajer dan eksekutif, maka pembaharuan tersebut akan sia-sia belaka. Aspek kepemimpinan pemerintahan sesungguhnya yang menjadi titik lemah dari seluruh problem penyakit birokrasi yang selama ini terjadi. Solusi pembenahan kepemimpinan pemerintahan yang cenderung semakin buruk adalah *political will* pemimpin puncak terhadap konsistensi dan komitmen melaksanakan dan menegakan “*merithocrasi system*” dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi harus berujung pada pelaksanaan “pola karier” pegawai yang jelas, tegas, terukur, sistematis dan terprogram dengan baik di samping “renumerasi pegawai” juga dilakukan perubahan secara proporsional. Dengan demikian jika pemimpin aparatur birokrasi pada semua level memiliki profesionalisme dan kompetensi sesuai dengan yang dipersyaratkan dalam jabatan dipastikan mampu melaksanakan konsep “*management by obyective*” dengan baik sehingga pada gilirannya produktivitas kerja akan meningkat secara signifikan.

7.5. Perbandingan Pembagian Departemen Yang Kaku dengan Lintas Sektoral

Pada prinsipnya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki ruang lingkup sangat luas dan besar, sebagaimana dalam organisasi modern maka dilakukan di samping pendelegasian wewenang juga dilakukan pembagian tugas habis kedalam unit-unit organisasi sampai kepada unit organisasi terkecil. Adapun pembagian yang bersifat spesifik dibagi dalam berbagai sektor tersebut dimaksudkan agar masing-masing sektoral memiliki tugas dan tanggung jawab yang jelas berdasarkan spesifikasi tertentu. Pembagian tugas dan tanggung jawab pada umumnya terbagi dalam “departemen-departemen” sesuai dengan pembedangannya. Demikian pula dalam tugas dan fungsi pemerintahan secara organisasional telah terbagi sesuai dengan sektor masing-masing. Sebagai suatu kesatuan sistem pemerintahan yang mempunyai tanggung jawab memberikan kesejahteraan rakyat melalui “pelayanan publik” yang memuaskan masyarakat, mereka tidak berarti berkerja secara sendiri sendiri, melainkan masing-masing sektor atau departemen harus saling bekerja bersama. Pembagian sektor tersebut harus mencerminkan prinsip prinsip antara lain; desentralisasi, presidensiil, negara kesatuan.

Secara empiris dalam praktik pada “administrasi negara tradisional” sering kali dijumpai kerja sama dan koordinasi masing-masing sektor mengalami hambatan atau kesulitan ketika akan menyamakan “persepsi” dan menyatukan langkah dan tindakan pelaksanaan program (*action plan*). Pembagian departemen yang terkadang kaku tersebut erat kaitannya dengan munculnya budaya “ego sektoral” yang boleh jadi aspek yang lebih menonjol karena latar belakang sosial budaya yang mempengaruhi sikap dan tindakan terhadap para aparatur birokrasi. Pada umumnya di negara berkembang seperti di Indonesia sosial budaya yang masih kuat yaitu budaya “feodalistik” yang masih menghinggapi para birokrasi tersebut. Oleh sebab itu, dengan pembagian tugas dan fungsi secara departemental menjadi kaku, menimbulkan ego sektoral, ingin menonjolkan sektor masing-masing, tidak terlepas dari budaya feodalisme yang masih kuat pada diri para pimpinan organisasi. Karena budaya feodalisme memiliki nilai-nilai hubungan dengan atasan bersifat “bapak-buah” atau antara “patron” dengan kliennya”, hubungan bersifat vertikal, sifat pengabdian dan loyalitas bukan terhadap organisasinya melainkan terhadap “atasannya atau pimpinannya”, kekuasaan atau kewenangan yang dimiliki bersifat tunggal, demikian pula menganggap “kekuasaan” menjadi milik pribadi. Dengan demikian jika dalam penyelenggaraan pemerintahan yang masih mencerminkan gaya “adminstrasi tradisional”, pada umumnya mengalami kesulitan koordinasi antar “departemen”, dalam pelaksanaan kegiatan program suatu kebijakan, sehingga dapat dipastikan kebijakan tersebut mengalami kegagalan atau tidak sukses.

Padahal dalam suatu organisasi besar seperti dalam organisasi pemerintahan, pembagian tugas dan pendelegasian wewenang merupakan bagian terpenting dalam pelaksanaan prinsip organisasi. Oleh sebab itu, kata kunci dalam pelaksanaan manajemen yaitu “KISS” artinya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi, merupakan keniscayaan yang harus dilakukan dalam melaksanakan kegiatan program, agar pelaksanaannya berjalan dengan lancar dan pencapaian tujuan organisasi terwujud secara optimal. Dengan demikian dalam organisasi pemerintahan merupakan keniscayaan pula bahwa penerapan manajemen modern menjadi suatu keharusan agar setiap kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, peran administrasi negara dapat dijalankan dengan sukses sesuai tujuan organisasi jika didukung oleh penerapan manajemen modern tersebut. Sebab ciri utama “implementasi kebijakan publik” yang tidak bisa ditinggalkan adalah “pendekatan lintas sektoral”. Dengan melalui pendekatan lintas sektoral akan memberikan manfaat antara lain; *pertama; mendorong penyatuan dan penyamaan persepsi dalam mengatasi masalah yang berdimensi luas. Kedua; mendorong integrasi perencanaan yang bersifat lintas sektoral dalam “master plan” masing-masing. Ketiga; tumbuhnya budaya “kerja sama “melalui koordinasi lintas sektoral yang bersifat melembaga. Keempat; mendukung kelancaran dalam pelaksanaan teknis operasional. Kelima; mendorong kemudahan dalam mendapatkan solusi yang tepat sasaran ketika menghadapi persoalan yang kompleks dilapangan.*

7.6. Perbandingan Antara Gross Budget Dengan Balanced Budget

Budget atau diterjemahkan dalam bahasa Indonesia yaitu disebut “anggaran”. Pengertian mengenai “anggaran” yaitu suatu perencanaan yang disusun secara sistematis dalam rangka melakukan kegiatan organisasi baik organisasi pemerintahan, bisnis dan sosial dalam jangka waktu tertentu serta tersusun dalam jumlah kegiatan yang didukung oleh alokasi dana atau uang untuk mencapai tujuan yang akan datang sesuai yang telah ditetapkan. Pada dasarnya pola anggaran disusun bersumber pada dua aspek yaitu aspek pengeluaran dan aspek pendapatan. Antara aspek pengeluaran dengan aspek pendapatan pada umumnya menimbulkan berbagai penfasiran yang berujung pada rezim apa yang akan dianutnya dalam pengelolaan anggaran. Oleh sebab itu, dalam ilmu keuangan negara dikenal beberapa istilah tentang jenis anggaran misalnya disebut “*gross budget*” atau “anggaran bruto”, “*balanced budget*” atau “anggaran berimbang”, “*deficit budget*” atau “anggaran defisit”, “*contracting budget*” atau “anggaran kontraktif”, “*allocation budget*” atau “alokasi anggaran”.

Untuk memperluas pengetahuan mengenai “anggaran” akan lebih sempurna jika masing-masing jenis anggaran dapat diberikan pengertiannya, agar pemahaman tentang anggaran lebih mendalam tetapi juga mampu membedakan masing-masing

jenis anggaran tersebut secara jelas dan tegas. Anggaran bruto adalah jenis anggaran yang penyusunannya berdasarkan perkiraan dan asumsi baik berupa prediksi pengeluaraannya secara kotor sebagai biaya (*cost*) maupun pendapatan yang diterima melekat dan seiring dengan pengeluaran kotor setelah dikurangi beberapa item anggaran maka menjadi anggaran bersih (*net budget*). Sedangkan “anggaran berimbang” yaitu penyusunan anggaran yang menekankan pada keseimbangan antara pengeluaran dengan pendapatan. Demikian pula kebalikan dari anggaran berimbang yaitu “defisit anggaran” yaitu penyusunan anggaran yang diproyeksikan aspek pengeluaran lebih besar dari aspek pendapatan atau penerimaannya. Pada umumnya defisit anggaran atau kekurangannya ditutup dengan “utang” luar negeri. Adapun anggaran kontrakting adalah penyusunan anggaran yang disesuaikan dengan keadaan perekonomian yang sedang menghadapi “inflasi”, yaitu di mana sebagian dari penerimaan dialokasikan untuk membayar “utang luar negeri”. Artinya bahwa penerimaan yang dialokasikan untuk membayar utang luar negeri tersebut bukan karena “terjadi surplus anggaran” akan tetapi karena tidak seluruh penerimaan dialokasikan untuk sektor dalam negeri, dengan tujuan untuk mengendalikan laju inflasi. Selanjutnya yang disebut dengan “alokasi anggaran” yaitu penyusunan anggaran berdasarkan pada proyeksi pembagian anggaran secara sistematis dari keseluruhan anggaran terhadap berbagai program kegiatan yang telah ditetapkan oleh organisasi.

Penjelasan mengenai beberapa pengertian “jenis anggaran” di atas tidak keseluruhannya dibahas pada kesempatan ini, melainkan hanya yang menyangkut perbandingan tentang “*gross budget*” dengan “*balanced budget*”. Untuk menganalisis perbandingan antara “*gross budget*” dengan “*balanced budget*” dimaksudkan kedua jenis anggaran memiliki ciri-ciri yang mendasar sehingga keduanya merupakan pembeda antara “administrasi negara tradisional pada umumnya masih menerapkan “*gross budget*”, sedangkan administrasi negara modern sudah menerapkan “*balanced budget*”. Pada dasarnya kedua jenis anggaran tersebut memiliki kelebihan dan kekurangannya. Jika “*gross budget*” merupakan penyusunan anggaran berdasarkan perkiraan kasar dengan asumsi tertentu di mana setiap item kegiatan mencerminkan biaya yang sebenarnya, setelah dikurangi pengeluaran kotor, akan mencerminkan anggaran bersih. Anggaran kotor dalam penyusunannya relatif lebih mudah karena semua item kegiatan yang membutuhkan anggaran ditetapkan hanya berdasarkan asumsi atau estimasi kemudian pendapatan yang diterima selaras dengan pengeluaran kotor yang pada akhirnya menghasilkan anggaran bersih. Akan tetapi dengan jenis anggaran kotor ini sulit menjadi pegangan yang tepat terhadap hasil yang akan dicapai pada masa yang akan datang karena hanya berdasarkan estimasi yang sulit diukur. Adapun “*balanced budget*” atau “anggaran berimbang” yaitu cara penyusunan lebih sistematis dan terinci serta dengan prediksi yang jelas antara “pengeluaran dengan pendapatan”. Dengan keseimbangan antara pengeluaran dan pendapatan

maka mendorong terwujudnya stabilisasi anggaran yang lebih terkendali. Rencana pengeluaran jangan sampai melebihi target pendapatan atau dengan kata lain memicu supaya seluruh sektor yang berpotensi menerima pendapatan harus mengupayakan mampu memperoleh pendapatan yang telah ditargetkan supaya skenario anggaran berimbang tetap bisa terjaga. Strategi “anggaran berimbang” meskipun menghadapi fluktuasi perkembangan perekonomian yang tidak menentu, jika dalam emergensi target pendapatan tidak tercapai, maka solusinya yaitu dalam pengelolaan keuangan negara, instrument “utang luar negeri” menjadi salah satu upaya untuk menutup defisit tersebut, supaya tetap menjaga stabilisasi anggaran berimbang tersebut. Di samping itu jika anggaran berimbang bisa terjadi seratus persen artinya defisit anggaran nol persen atau prosentasenya kecil menunjukkan bahwa daya tahan ekonomi sangat baik dan kuat.

Pengalaman krisis global yang melanda Eropa dan Amerika Serikat disebabkan defisit anggaran yang besar karena rasio utang luar negeri tersebut semakin membengkak. Oleh sebab itu, penerapan model “anggaran berimbang” atau “*Balanced Budget*” tetap harus berorientasi menekan “defisit anggaran” sekecil mungkin, agar dampak berkurangnya rasio utang negara terhadap “*product domestic bruto*” (PDB) bisa terwujud dan harus dimbangi pula dengan penggunaan anggaran yang tepat sasaran menjadi agenda prioritas.

7.7. Perbandingan Anggaran Tahunan Dengan Anggaran Sistem Bottom Up

Dalam penyelenggaraan Administrasi tradisional pada umumnya penyusunan anggaran berdasarkan anggaran yang dibuat secara berkala yakni bersifat tahunan. Ciri dari sistem anggaran tahunan yaitu bersifat rutin, konvensional dan juga konservatif. Artinya penyusunan mengikuti perkembangan yang diasumsikan bersifat linier dan memiliki keajegan yang sudah distandarkan, jika terjadi peningkatan anggaran dipatok pada angka tertentu. Oleh sebab itu, sistem anggaran tahunan sering kali dihadapkan pada pilihan yang sulit jika kondisi eksisting mengalami fluktuasi yang melampaui batas yang ditetapkan. Pada gilirannya kemajuan suatu kegiatan cenderung mengalami stagnasi dan bahkan bisa sebaliknya mengalami kemunduran atau kerusakan yang justru membutuhkan anggaran yang lebih besar untuk pemeliharaannya (*maintenance*) dan rehabilitasinya. Sedangkan dalam penyelenggaraan Administrasi Negara modern sudah lebih maju dan dalam penyusunan anggaran berorientasi terhadap kebutuhan yang lebih riil dan tepat sasaran atau orientasi hasil (*result oriented*). Model tersebut dalam proses penyusunan berdasarkan “*bottom up*”. Artinya anggaran disusun berdasarkan dari arus bawah yang diasumsikan memiliki informasi akurat tentang

kebutuhan yang lebih riil, sehingga pembiayaan terhadap berbagai kegiatan dapat mencapai tujuan dengan tepat sasaran sesuai prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada *“seek the public interest”* (Denhart, 2003). Di samping anggaran yang berorientasi pada model *“bottom up”* lebih fokus kebutuhan riil dalam masyarakat akan tetapi juga lebih memenuhi rasa keadilan, dikarenakan penyusunan anggaran dari bawah langsung mampu menyerap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan analisis perbandingan antara praktik administrasi tradisional dengan administrasi negara modern yang meliputi beberapa aspek kegiatan antara lain; sistem pemerintahan, sistem perencanaan pembangunan, pembagian kerja tugas pemerintahan, sistem penganggaran pemerintah dan akuntansi pelaporan tujuan dan misi pemerintahan. Penjelasan terhadap masing-masing aspek di atas yang diuraikan cukup mendalam menunjukkan perbedaan yang jelas dan tegas. Dengan hasil perbandingan menunjukkan bahwa konsep yang lebih modern pada dasarnya dapat memastikan bahwa dalam penyelenggaraan administrasi negara mampu memberikan pelayanan publik yang lebih efisien dan efektif. Berdasarkan perbandingan antara administrasi tradisional dan administrasi modern telah diuraikan secara mendalam, melalui perbandingan tersebut dapat diketahui dan dipahami bahwa keduanya memiliki perbedaan yang jelas. Dengan demikian secara umum administrasi tradisional merupakan konsep dan teori administrasi yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi lingkungan strategis yang semakin kompleks dan berdimensi luas. Perkembangan era globalisasi memiliki ciri perubahan cepat dan akurat menuntut dinamika pemikiran yang fundamental. Perubahan pemikiran yang dinamis dan mendasar tersebut mampu menembus pada kondisi perubahan kearah kemajuan dan menjadi solusi yang tepat terhadap problematik masyarakat yang kompleks. Perubahan konsep dan teori administrasi tersebut menjadi landasan untuk menjustifikasi terhadap sebutan atau penamaan *“administrasi modern”*.

Dalam usaha usaha menuju praktik administrasi modern, kebijakan pemerintah yang menjadi prioritas utama adalah reformasi birokrasi. Perjalanan reformasi birokrasi dengan *“sembilan agenda program reformasi birokrasi”* secara bertahap telah dilaksanakan di seluruh instansi pemerintah di Indonesia. Beberapa program antara lain *“manajemen perubahan”* berupaya melakukan perubahan *“mindset”* aparatur birokrasi menuju apartur birokrasi yang profesional dalam memberikan pelayanan publik. Perubahan *“mindset”* aparatur birokrasi yang sudah mulai dirasakan perubahannya yaitu *“kewajiban kehadiran tepat waktu melalui absensi elektronik*. Kedisiplinan aparatur birokrasi sudah mulai meningkat walaupun belum seratus prosen. Demikian pula laporan kegiatan yang dilakukan secara tertulis setiap bulan yang disebut *“Satuan Kinerja Pegawai (SKP)”* sudah mulai rutin dikerjakan. Penyusunan SKP secara periodik merupakan kewajiban yang dipersyaratkan untuk mendapatkan tunjangan kinerja setiap bulan. Demikian pula upaya mendorong peningkatan kinerja pelayanan publik

terus menerus dilakukan agar pelayanan publik dapat dilaksanakan tepat waktu, murah dan nyaman. Program penguatan peraturan perundangan juga terus ditingkatkan. Walaupun pedoman dan *guide line* dalam regulasi perundangan sudah cukup, akan tetapi secara substansi belum dilakukan secara lebih komprehensif. Terutama dalam hal “evaluasi kebijakan” masih kurang serius dilakukan secara lebih sistemik. Artinya setiap instansi yang memiliki payung hukum mulai dari undang-undang sampai dengan peraturan di bawahnya, pada umumnya kurang dilakukan analisis komprehensif aturan aturan yang sudah seratus persen sukses dijalankan, aturan aturan yang baru separuh dijalankan serta aturan aturan yang sama sekali tidak dapat dijalankan. Pengelompokan kategori tingkat pelaksanaan peraturan perundangan kurang dilakukan secara teratur, sistematis dan komprehensif. Tetapi yang sering terjadi perubahan suatu peraturan perundangan dilakukan kasus per kasus, sehingga hanya bersifat tambal sulam. Oleh sebab itu, lemahnya peraturan perundangan di Indonesia antara lain saling tumpang tindih antara aturan satu dengan lainnya atau aturan yang sama muncul pada aturan yang lain sehingga berimplikasi pada multitafsir. Namun demikian semangat reformasi birokrasi masih terus menggeliat, tapi jika tidak diberikan stimulus yang terus-menerus maka kemungkinan terjadi terjebak pada rutinitas yang bersifat administratif.

Pada era pemerintahan baru tahun 2014 yang dipimpin oleh Joko Widodo sebagai presiden ketujuh memberikan harapan baru bagi perubahan terhadap kultur birokrasi pemerintahan. Melalui metode “*blusukan*” sebagai langkah yang efektif dalam menerobos sekat sekat birokrasi yang hampir mengalami “stagnasi birokrasi”. Artinya rangkaian dan hirarki kegiatan pemerintahan yang terkait dengan pelayanan publik tidak berjalan dengan baik bahkan tidak berfungsi. Beberapa kasus misalnya banyak ditemukan di daerah kumuh dan miskin warga yang sakit kurang “gizi”, orang sakit yang tinggal sekarat dibiarkan tidak terurus karena tidak memiliki biaya yang cukup. Kasus tersebut yang lebih terkesan terjadinya “proses pembiaran” sesungguhnya terjadinya “stagnasi birokrasi”. Pelayanan publik bidang kesehatan tersebut mencerminkan tidak berfungsinya hirarki kegiatan pemerintah, mulai dari fungsi Rukun Tetangga, Rukun warga, Lurah dan Camat sampai Dinas Kesehatan, lalai dan membiarkan warga negara yang mengalami persoalan kesehatan. Ketika terekspos di media massa situasi berubah menjadi “heboh” dan baru uluran tangan dari berbagai pihak bermunculan. Role model kepemimpinan Joko Widodo mampu menembus batas sekat-sekat birokrasi yang bisa disebut “revolusi birokrasi dan sekaligus revolusi mental terhadap para aparatur birokrasi. Fenomena tersebut pada hakikatnya menunjukkan kehadiran negara dan pemerintah lebih bisa dirasakan oleh masyarakat bawah. Jika situasi seperti yang diuraikan di atas mampu mendorong dan menggerakkan terjadinya perubahan pada birokrasi pemerintahan maka proses pergeseran paradigma NPM menuju paradigma NPS merupakan keniscayaan.

BAB VIII

GAYA MANAJEMEN BISNIS VERSUS PERAN NEGARA KUAT DALAM MENGURUS NEGARA

Pembahasan bab mengenai gaya manajemen bisnis dan peran Negara kuat merupakan topik inti dalam kajian konsep dan teori administrasi. Adapun uraian penjelasan pada bab terdahulu tentang pengertian administrasi negara dan administrasi bisnis, pendekatan dalam mempelajari administrasi negara, pandangan administrasi negara, sejarah perkembangan administrasi negara di Indonesia, pengukuran kinerja administrasi negara serta perbandingan administrasi negara tradisional dengan administrasi modern merupakan landasan dasar filosofis administrasi publik. Rangkaian penjelasan di atas sebagai kekuatan dalam membangun *Logical Thinking Framework* yang dapat digunakan dalam mempelajari dan menganalisis perkembangan administrasi negara modern. Adapun perkembangan administrasi negara modern tersebut dapat dikatakan memiliki ciri atau karakteristik demokratis, desentralistik, efisiensi, orientasi pasar dan pelanggan. Ciri-ciri administrasi modern yang berkembang selama ini mengikuti pemikiran antara lain David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dalam bukunya *“Re-inventing Government”*. Pemikiran tersebut menyarankan agar dalam penyelenggaraan pemerintahan mengenai urusan sektor publik jika pemerintah menerapkan cara-cara seperti gaya manajemen bisnis akan sukses mewujudkan kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, buku *Re-inventing Government* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi “Mewirauahakan Birokrasi”. Konsep dan teori yang ditawarkan dalam buku tersebut yaitu 10 (sepuluh) prinsip penyelenggaraan pemerintahan seluruhnya mengandung makna kiat-kiat bisnis. Penerapan konsep ini di Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa,

terbilang sukses. Namun di negara berkembang terutama di Indonesia penerapan konsep tersebut dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan menuju efisiensi dan efektivitas masih belum tampak berhasil. Ketika berbagai kebijakan pemerintah di sektor publik seperti di bidang “kelistrikan, LPG, BBM, transportasi dan bahan pokok pangan, tarifnya cenderung naik di tengah daya beli masyarakat masih rendah. Kebijakan yang ditetapkan pada akhir tahun 2014 tersebut diprotes masyarakat melalui berbagai demonstrasi di hampir seluruh wilayah Indonesia. Urusan sektor publik seharusnya domain pemerintah dalam menjaga stabilisasi distribusi dan harga. Tetapi kewibawaan pemerintah sering tergerus atau dikalahkan oleh otoritas mekanisme pasar. Bahkan masyarakat sering mempertanyakan kehadiran negara dan peran negara dianggap semakin berkurang ketika terjadi peristiwa besar di tengah masyarakat tersebut. Terutama dalam persoalan ekonomi mengenai urusan sektor publik misalnya terjadinya kegagalan pasar terhadap beberapa kebutuhan pokok masyarakat seperti disebutkan di atas. Sehingga Persepsi masyarakat dewasa ini memberikan penilaian semakin lemahnya peran pemerintahan dalam menghadapi berbagai persoalan besar. Sesungguhnya penerapan paradigma “*new public management*” (NPM) seperti pengaruh pandangan David Osborne dan Ted Gaebler (1992) misalnya prinsip orientasi pasar dan pelanggan selama ini belum dilakukan evaluasi secara komprehensif. Artinya para *policy maker* belum terlihat memahami sepenuhnya sistem nilai yang berada dibalik konsep dan teori manajemen publik yang diterapkan. Oleh sebab itu, di tengah masyarakat masih terjadi perdebatan ideologis kecenderungan pemerintah berkiblat pada paham liberal kapitalisme. Longgarnya pelaksanaan mekanisme pasar bebas sebagai model dalam pembangunan ekonomi membenarkan pernyataan di atas. Pengaruh sistem nilai tersebut jika mengikuti paradigma Aliran ideologi liberal kapitalisme maka dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan sudah mengikuti doktrin “*the best government is the least government*”, seperti yang dikatakan David Boaz dalam Rian Nugraha (2006).

Konsekuensi logis penerapan paradigma NPM terhadap penyelenggaraan pemerintahan mengakibatkan pertama; kegiatan pemerintahan cenderung berorientasi pada prinsip efisiensi dan efektivitas sebagaimana cara berpikir ekonomi. Kedua; dalam penyelenggaraan pemerintahan mencoba menerapkan konsep demokrasi, meskipun pada masa Orde Baru masih bersifat prosedural dan formalitas. Ketiga; sistem pemerintahan desentralistik mulai diterapkan walaupun pada masa Orde baru belum diterapkan secara optimal, baru pada era reformasi diterapkan sepenuhnya melalui Undang-Undang pemerintah daerah. Keempat; penerapan sistem desentralisasi mulai berkembang ke wilayah ekonomi yaitu yang disebut “desentralisasi ekonomi” yaitu pendelegasian wewenang pemerintah di bidang ekonomi kepada sektor swasta atau disebut “privatisasi”. Keempat ciri paradigma NPM di atas sesungguhnya tanpa disadari membawa implikasi terhadap berkurangnya kewenangan pemerintah.

Pendelegasian wewenang kepada pemerintah daerah maupun kepada sektor swasta merupakan prasyarat pokok dalam proses demokratisasi. Oleh sebab itu, prinsip pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang sedikit memerintah menjadi era baru bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Penerapan paradigma NPM secara bertahap dimulai pada masa tahun 1990-an sampai dengan saat sekarang di era reformasi. Di samping proses desentralisasi politik juga desentralisasi di bidang ekonomi yakni terhadap urusan sektor publik kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan sektor swasta melalui “kerja sama pemerintah-swasta atau dikenal *“public private partnership”*”. Seiring dengan perkembangan situasi ekonomi global maka pada tahun 1990-an BUMN di Indonesia juga mengalami metamorfosa dengan tuntutan ekonomi pasar bebas. Satu demi satu akhirnya hampir seluruh BUMN terjadi perubahan bentuk BUMN dari mulai perusahaan negara atau jawatan menjadi “perusahaan umum dan berubah menjadi perusahaan perseroan terbatas (Tbk).

Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggaraan urusan sektor publik seperti; kelistrikan, BBM, LPG, transportasi, air bersih, kesehatan, pendidikan, infrastruktur dasar, public area, bahan pangan pokok dan lain-lain, sebagian besar didelegasikan kepada BUMN dan sektor swasta. Padahal dalam amanat konstitusi dasar dikatakan bahwa sektor publik yang menguasai hajat hidup orang banyak diperuntukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dikuasai negara. Seperti telah diuraikan di atas seiring dengan proses demokratisasi maka urusan sektor publik yang menjadi kewajiban negara mulai bergeser kepada pemerintah daerah, BUMN dan BUMS. Dalam kajian “manajemen publik” ketika proses politik berkembang menuju sistem demokrasi, kecenderungan terjadi kewenangan penyelenggaraan pemerintahan semakin berkurang atau disebut *“less government”*. Peran pemerintah hanya menjalankan fungsi “regulator, fasilitator, pengarah, pengendali dan mandatory. Artinya tugas dan fungsi pokok pemerintah telah terbagi habis tersebut dalam urusan sektor publik, maka peran pemerintah yang masih tersisa yaitu sering disebut “sebagai penjaga malam atau *wach dog*”. Fenomena tersebut telah terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Oleh sebab itu, wajar jika masyarakat sering mempertanyakan “keberadaan negara dan pemerintah” ketika terjadi persoalan besar di masyarakat, misalnya terjadinya kegagalan pasar. Barangkali tanpa disadari oleh para *policy maker* dan juga masyarakat luas terjadinya kegagalan pasar seperti kenaikan harga LPG dan BBM dalam kurun waktu tahun 2014, disebabkan oleh pergeseran sektor publik menjadi barang komoditi yang harganya ditentukan melalui mekanisme pasar. Artinya ketika sektor publik yang pengelolaannya telah diserahkan kepada BUMN dan BUMS dan untuk pemerolehnya ditentukan harganya oleh mekanisme pasar maka akan merugikan masyarakat yang berpenghasilan rendah. Seperti diketahui *income* per kapita masyarakat Indonesia masih berkisar tiga ribu lima ratus (3500) dolar AS. Kondisi pendapatan masyarakat tersebut sangat rentan dengan terjadinya kegagalan pasar. Bahkan secara empiristik

telah terbukti beberapa kali terjadi kenaikan harga LPG, Listrik, Air bersih, bahan pangan pokok dan pada akhir tahun 2014 kenaikan BBM yang diprotes oleh berbagai kalangan masyarakat. Dengan demikian apa yang disinyalir oleh Gerry Hamel dalam Rian Nugraha (2006) bahwa telah terjadi di mana kebenaran atas nama negara sudah tidak ada lagi tetapi telah bergeser kepada kebenaran atas nama “Pasar”. Uraian di atas memberikan pemahaman bahwa penerapan paradigma NPM pada kenyataannya belum memberikan iklim yang kondusif di bidang politik dan ekonomi. Artinya ketika terjadi kegagalan pasar berimplikasi terhadap gejolak sosial dan proses politik di legislatif seperti munculnya penggunaan hak interpelasi dan angket. Sering terjadi kegagalan pasar dalam urusan sektor publik diduga ada pengaruhnya dengan peran BUMN yang sudah melemah dalam menjalankan fungsi sosial dikarenakan perubahan bentuk menjadi “perseroan terbatas” (Tbk). Hipotesis ini akan dianalisis dan dibuktikan kebenarannya pada bab selanjutnya dengan topik “Pergeseran Peran Negara Dalam Urusan Sektor Publik Di Indonesia”.

Selanjutnya kajian paradigma yang berbeda dengan paradigma NPM yaitu paradigma dengan pendekatan yang sebaliknya yaitu “*New Public Services*”. Pendekatan paradigma ini beberapa kalangan memberikan terminologi aliran ideologi sosialisme pasar. Dalam pandangan paradigma tersebut mengkritisi kelemahan aliran ideologi liberal - kapitalisme terutama terabaikannya kelompok masyarakat yang termarginalkan. Kelompok masyarakat marginal di Indonesia misalnya masyarakat petani di pedesaan, nelayan, kaum buruh, masyarakat miskin kota yang tinggal di area slum dan masyarakat urbanis lainnya. Kelompok masyarakat ini yang rentan dengan kegagalan pasar yang jumlahnya masih ratusan juta. Aliran paradigma NPS mendorong negara lebih aktif dan responsif secara institusional. Artinya negara secara aktif memprioritaskan penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat luas tanpa diskriminasi. Menetapkan standar pelayanan minimal terhadap seluruh pelayanan publik secara adil dan merata. Di samping negara dan pemerintah menjaga nilai-nilai dasar masyarakat juga tindakan pemerintah tetap mengikuti proses demokrasi. Demikian juga pemerintah tetap menunjung tinggi pelaksanaan akuntabilitas publik. Bahkan negara dan pemerintah menghindari orientasi berbisnis dan profit yang hanya pecintaan nilai produktivitas tetapi kehilangan nilai-nilai dasar masyarakatnya.

Pada hakikatnya di Indonesia secara empiristik masyarakat masih mengharapkan peran pemerintah lebih besar dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebab mekanisme pasar bebas sudah terbukti belum mampu mengangkat kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat petani, nelayan dan buruh pabrik yang taraf hidupnya masih rendah karena pendapatan juga rendah. Tarikan dua kutub tersebut walaupun kecenderungan birokrasi pemerintahan lebih mengikuti gaya liberal kapitalisme, namun tuntutan publik yang lebih luas menghendaki agar kebijakan pemerintah

lebih pro rakyat ketimbang pro asing. Perdebatan kritis yang bersifat ideologis di atas menarik untuk dikaji lebih lanjut perkembangan pilihan kedua kubu ideologi tersebut. Oleh sebab itu, pada bab ini akan dibahas secara cukup mendalam pemikiran kedua kubu antara “*gaya manajemen bisnis*” yang mewakili pemikiran liberal kapitalisme dan “*peran negara kuat mewakili*” pemikiran paradigma: *new public services*” atau NPS. Sebelum melakukan pembahasan kedua pemikiran tersebut terlebih dahulu akan diuraikan mengenai “paradigma manajemen publik”.

8.1. Paradigma Manajemen Publik

Pembahasan paradigma manajemen publik dimaksudkan untuk menegaskan dan memberikan landasan yang kuat terhadap perkembangan konsep dan teori administrasi publik. Manajemen publik merupakan unsur utama dalam pelaksanaan administrasi publik. Sebab dalam penyelenggaraan negara yang notabene mengurus, mengatur, mengelola dan mengendalikan seluruh kebutuhan masyarakat. Penyelenggaraan administrasi publik tersebut dalam rangka menuju terwujudnya tujuan negara yaitu salah satunya “kesejahteraan umum” masyarakat. Pada dasarnya pengalaman empiristik dalam mengelola kepentingan publik (*public interest*), secara universal berbagai belahan negara di dunia melalui tahapan evolutif. Misalnya masing-masing negara mengalami sejarah yang hampir sama yaitu mulai dari zaman kerajaan (*imperium*) yang memiliki gaya sentralistik. Dalam perkembangan sejarah negara modern menjadi negara demokrasi. Di negara maju “Manajemen Publik” merupakan ilmu yang berkembang dengan pesat seiring dengan perkembangan dan perubahan terhadap tuntutan efisien dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah memiliki kewajiban dalam penyelenggaraan sektor publik dalam rangka peningkatan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat.

Secara umum pengertian manajemen publik adalah ilmu yang mempelajari usaha-usaha negara dan pemerintah melalui berbagai “teknik dan model” manajemen dalam rangka mengurus, mengatur dan mengelola sumber daya-sumber daya yang dimiliki secara efisien dan efektif. Dengan teknik dan model serta fungsi manajemen seperti “*planning, organizing, actuating and controlling*”. Oleh sebab itu, optimalisasi manajerial dalam urusan sektor publik terutama kebutuhan dasar masyarakat ditujukan untuk mewujudkan “Kesejahteraan Masyarakat”. Terwujudnya efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan sumber daya-sumber daya yang terbatas tersebut tiada lain menggunakan fungsi-fungsi manajemen seperti yang disebutkan di atas menurut Terry (1968) yaitu *Planning, Organizing, Actuating, Controlling*.

Manajemen sebagai ilmu terapan yang merupakan usaha penggerakan terhadap orang-orang lain dalam suatu organisasi, dalam rangka mengelola sumber daya yang terbatas. Sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan bagi kepentingan publik maka ruang lingkup atau cakupan manajemen publik seluas wilayah negara.

Ketika pengerahan melalui menjadi faktor penting dalam fungsi-fungsi manajemen maka peran manusia menjadi sentral dalam aktivitas manajemen publik. Oleh sebab itu, manajemen publik suatu negara tidak terlepas dari paradigma dan ideologi suatu bangsa baik sebagai individu maupun kolektivitas dalam kehidupan masyarakat. Paradigma merupakan “kerangka pemikiran” yang dibangun berdasarkan pada pengalaman hidup masing-masing secara realistis di dunia. Sedangkan ideologi juga merupakan suatu cita-cita yang diperjuangkan menjadi “kenyataan” terhadap apa yang dianggap baik dan benar dalam suatu kehidupan. Oleh sebab itu, “paradigma seorang individu akan berpengaruh terhadap orang lain terhadap komunitasnya dan cenderung paradigma tersebut juga inheren dengan apa yang ingin menjadi cita-cita yang tertulis dalam ideologi bisa terwujud dalam dunia nyata (*Reality of The World*). Dengan demikian “manajemen publik” dalam suatu negara akan bergantung pada paradigma dan ideologi yang dianut oleh pemegang kekuasaan. Oleh sebab itu, manajemen publik juga berkaitan seperti dengan politik.

Dalam perkembangannya penerapan “manajemen publik” juga tidak terlepas dari pengaruh yang berkembang di lingkungan strategis termasuk dalam lingkungan “era globalisasi” yang dewasa ini bergulir terus sampai pada suatu titik tertentu secara berkesinambungan. Oleh sebab itu, dalam pembahasan manajemen publik akan dibahas paradigma yang mempengaruhi pemikiran-pemikiran yang berkembang sesuai dengan perubahan lingkungan strategis dan tuntutan masyarakat yang terus berkembang seiring dengan era globalisasi.

Era perkembangan “manajemen publik” dewasa ini dipengaruhi oleh 3 (tiga) paradigma yaitu paradigma “*Old Public Administration*” (OPA), “*New Public Management*” (NPM) dan “*New Public Services*” (NPS), Prasojo (2009). Ketika dalam perkembangannya paradigma *Old Public Administration* (OPA) ditinggalkan, yang mempengaruhi terhadap manajemen publik tersebut pada hakikatnya berdasarkan pada paradigma birokrasi rasional atau birokrasi utopia dari Max Weber. Adapun “*New Public Management*” memiliki landasan pemikiran yang lebih maju dan progresif yakni bahwa pada hakikatnya negara atau pemerintahan dapat dikelola sebagaimana layaknya gaya manajemen bisnis. Artinya bahwa negara dalam menyediakan pelayanan publik melibatkan 3 (tiga) *stakeholder* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Ketiga *stakeholder* tersebut bekerja sama secara seimbang dalam mengurus kepentingan publik. Kerja sama ketiga *stakeholder* bisa tercapai dengan efisien dan efektif karena menggunakan prinsip-prinsip yang ada dalam konsep “*good governance*” (Kathleen Lauder, 2001) dan “*re inventing government*” (David Osbourne, 1992). Oleh sebab itu,

dalam administrasi publik modern dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan memiliki ciri seperti gaya manajemen bisnis. Pemikiran gaya manajemen bisnis yaitu antara lain; inovatif, kreatif, dinamis dan berorientasi pada profit, dapat menjadi pemicu atau *trigger* jika diterapkan pada penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Perilaku birokrasi pemerintahan yang lamban, tidak efisien dan kurang progresif harus ditinggalkan menjadi seorang birokrat yang “*entrepreneurship*”.

Paradigma “*New Public Management*” (NPM) berhasil dengan sukses diterapkan di negara seperti Amerika Serikat dan sebagian negara Eropa serta Australia dan Inggris. Walaupun keberhasilan yang dapat dicapai tersebut bukan berarti tanpa adanya kritik terhadap konsep dan paradigma NPM. Kritik terhadap NPM adalah pada kenyataannya “terdapat masyarakat marjinal” yakni masyarakat yang tidak memiliki akses informasi dan kekuasaan belum tersentuh oleh kemajuan ekonomi, artinya mereka masih menjadi kelompok masyarakat yang miskin. Bahkan perkembangan terakhir di Amerika Serikat sebagaimana yang dikatakan Stiglitz dalam *vanity Fairs* dengan judul “*Of the 1%, by the 1%, for the 1%*”, yang dikutip Bagir dalam Blaum (2013)“ di Amerika Serikat hanya 1 persen elit yang menguasai tak kurang dari 40 persen kekayaan negeri ini. Di tengah gaya hidup gila-gilaan segelintir orang super kaya negeri ini, makin banyak orang menjadi miskin dan makin banyak warga AS menjadi tunawisma. Oleh sebab itu, paradigma NPM masih mendapat kritik dari kelompok yang menyodorkan pemikiran yang disebut “*New Public Services*” (NPS) Denhard (2003). Pemikiran ini lebih menekankan aspek pelayanan lebih utama terhadap warga negara secara luas dan merata. Artinya dalam penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik agar supaya lebih merata dan adil membutuhkan kehadiran negara yang lebih kuat.

Perkembangan “manajemen publik” di Indonesia dewasa ini sedang mengalami “perseteruan” antara kedua pemikiran NPM dan NPS. Walaupun penerapan NPM sudah cukup lama dalam penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik, namun belum optimal. Meskipun belum sepenuhnya penerapan NPM mampu membawa keberhasilan dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang efisien dan efektif, akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa penerapan NPM justru menumbuhkan terjadinya fenomena ketimpangan pembangunan, kesenjangan ekonomi dan juga kesenjangan sosial di Indonesia dirasakan semakin tajam. Oleh sebab itu, orientasi pemikiran NPS akan lebih bermanfaat dalam menghadapi krisis ekonomi yang masih belum membangkitkan ekonomi pada kalangan bawah (*grass root*). Untuk itu kedua paradigma akan menjadi landasan pemikiran dalam menetapkan kebijakan publik di berbagai sektor pembangunan, agar keinginan pemerataan ekonomi sampai ke lapisan masyarakat bawah dapat terwujud.

8.2. Gaya Manajemen Bisnis Dalam Mengurus Negara

Dengan demikian dalam pembahasan selanjutnya yang merupakan inti dalam buku ini yaitu melakukan analisis mengenai topik “mengurus negara dengan gaya manajemen bisnis yang mewakili paradigma *“new public management”* versus “peran negara kuat” yang mewakili paradigma *“new public services”* dalam mengurus negara.

Topik ini mencoba menjelaskan konsep yang strategis dan fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagian inti dari paradigma *New Public Management* (NPM). Analisis tentang konsep tersebut adalah dalam perspektif untuk membangun kerangka pemikiran merealisasikan “manajemen publik” yang tepat untuk kondisi Indonesia. Tawaran konsep gaya manajemen bisnis dalam mengurus negara ini sesungguhnya sangat menarik atas semangat perubahan dalam rangka percepatan mewujudkan pelayanan publik dengan cara yang lebih partisipatif dan pengelolaan pemerintahan dengan cara bisnis dan private. Pada era NPM ini secara teorikal pendekatan lebih menerapkan pada teori ekonomi sehingga dalam penyelenggaraan pelayanan publik menganalogikan dengan prinsip ekonomi bahwa pemberian pelayanan publik dipandang sebagai pemberian pelayanan kepada pelanggan (*customers*). Dalam prinsip ekonomi pelanggan adalah raja. Oleh sebab itu, paradigma NPM memandang warga negara seperti pelanggan, sehingga orientasi pelayanan publik sebagaimana layaknya memberikan kepuasan yang optimum kepada pelanggan. Sedangkan peran pemerintah hanya sebagai pengarah, fasilitator, pengawas dan pengendali (*steering rather than rowing*, David Osborne, 1992). Pada hakikatnya secara konseptual pengelolaan pemerintahan dengan pengelolaan bisnis nampak sangat berbeda. Misalnya pemerintah dalam mendapatkan uang melalui pungutan pajak, sedang dalam bisnis cara mendapatkan uang dari konsumen atau pelanggan, motif pemerintah tidak mencari keuntungan atau nirlaba sedangkan motif dalam bisnis adalah mendapatkan keuntungan, perbedaan yang lainya yaitu pemerintah bersifat monopoli, sedangkan dalam bisnis yang dihadapi adalah kompetisi bukan monopoli. Cara berpikir bisnis membawa pengaruh terhadap kebijakan yang semula secara konstitusional merupakan kepentingan sektor publik berubah menjadi barang komoditi. Artinya ketika masyarakat membutuhkan barang tersebut atau mengonsumsi barang tersebut diperoleh melalui mekanisme pasar yaitu berdasarkan prinsip *“supply and demand”*.

Dari perbedaan yang sangat fundamental tersebut antara orientasi kepentingan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan kepentingan bisnis yang diurus oleh sektor swasta sepertinya teori maupun praktik gaya manajemen bisnis seolah-olah tidak mungkin diterapkan dalam pengelolaan pemerintahan. Namun barangkali yang dapat kita petik dari paradigma NPM ini adalah bukan secara aksidensi praktik bisnisnya akan tetapi SPIRIT atau semangat dalam pengelolaan seperti pebisnis yaitu; inovatif, kreatif, dinamis, kerja keras, ulet, berani mengambil risiko dan kemampuan

melakukan *bargaining* serta bernegosiasi. Norma dan nilai-nilai tersebut sesungguhnya dapat menjadi referensi dan menjadi kekuatan yang bisa dimiliki bagi para aparatur negara. Dengan demikian niscaya dalam penyelenggaraan pemerintahan secara efisien dan efektif akan mudah terwujud menuju pelayanan publik yang lebih prima. Perubahan paradigma yang sangat fundamental tersebut tidak mudah, terbukti upaya yang sudah berpuluh puluh tahun melakukan *up grading* bagi aparatur birokrasi melalui pendidikan dan pelatihan baik teknis dan fungsional maupun pendidikan penjenjangan struktural serta pendidikan *degree* dan *nondegree*, namun perubahannya belum signifikan terhadap pelayanan publik. Artinya kinerja pelayanan publik masih tetap belum memuaskan masyarakat. Secara konseptual paradigma NPM seperti teori *Reinventing government* dan *good governance* sesungguhnya memberikan jalan keluar kearah perubahan yang sistemik dan struktural, untuk melengkapi kekurangan terhadap pembangunan aparatur negara yang selama ini sudah dilaksanakan.

Konsep dan paradigma "*reinventing government*" dari David Osborne dan Ted Gaebler (1992) yang sangat terkenal menjadi acuan dari berbagai Negara di belahan dunia termasuk Indonesia. Paradigma ini memang menawarkan suatu pembaharuan untuk melaksanakan efisiensi dan efektivitas birokrasi yang pada waktu itu terjadi di negara Paman Sam Amerika Serikat. Pada waktu itu pemerintahan Amerika Serikat sedang mengalami defisit anggaran cukup besar dan diajukan konsep *re-inventing government* dari David Osborne yang mengalahkan konsep lain yang diajukan kepada pemerintah Amerika Serikat pada waktu itu. Oleh sebab itu, dalam penjelasan di bawah inikonsep teori *re-inventing government* dan *good governance* dengan memberikan topik "pemerintahan yang berbisnis dan peran 3 (tiga) *stakeholder* dalam mengurus pelayanan publik.

8.2.1. Pemerintahan Yang Berbisnis

Konsep "pemerintahan yang berbisnis" dimaksudkan bahwa peran dan fungsi pemerintahan sebagai pelaksana kebijakan negara, dalam penyediaan pelayanan publik menggunakan strategi, metode dan teknik sebagaimana cara berpikir bisnis. Sebagaimana dijelaskan dalam topik perubahan paradigma administrasi negara modern pada bab di muka yaitu dengan paradigma NPM. Dalam paradigma administrasi negara modern atau disebut *new public management* (NPM) tersebut salah satu referensi yang dijadikan sebagai bahan kajian yaitu bersumber dari konsep "*re-inventing government*" (David Osborne dan Tom Gaebler). Dengan kata lain pemerintah yang berbisnis adalah pemerintah dengan seperangkat kebijakan yang ditetapkan berorientasi pada upaya mendorong kepada sektor swasta untuk ikut berpartisipasi melaksanakan fungsi penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik. Artinya bahwa kewenangan pemerintah sudah banyak didelegasikan kepada sektor swasta baik melalui kebijakan tentang pengadaan barang dan jasa maupun melalui privatisasi dengan model "*public*

private partnership". Dengan demikian pada saat ini kewenangan pemerintah sudah mulai berkurang dan fungsi pemerintah sebagai "pengarah, regulasi, pengawas dan pengendali serta mandatory". Eksistensi kewenangan atau otoritas pemerintah lebih sedikit atau dalam istilah David Boaz (dalam Nugraha, 2006) dikatakan "*the best government is the least government*".

Demikian pula pemerintah dalam mengelola perekonomian nasional melalui peran BUMN/BUMD pada awalnya berbentuk Jawatan, kemudian berubah menjadi "Perusahaan Umum" dan dalam perkembangan selanjutnya pada saat ini menjadi perusahaan milik negara hampir seluruhnya berbentuk Persero (Tbk). Oleh sebab itu, ketika BUMN tersebut berbentuk Persero (Tbk) sering dihadapkan pada situasi yang dilematis dalam menjalankan fungsi bisnis dan fungsi sosial. Bahkan kecenderungannya saat ini fungsi sosial mulai terabaikan, dengan argumentasi yang klasik yaitu keterbatasan anggaran pemerintah. Indikatornya harga kebutuhan pokok masyarakat cenderung naik, misalnya beras, daging cabai, bawang merah/bawang putih, gula pasir, listrik, gas, air bersih, dan lain-lain. Ironisnya kenaikan harga kebutuhan pokok yang terus membumbung tinggi relatif tidak terkejar oleh pendapatan masyarakat. Peran BUMN seperti tidak tampak dalam melakukan tindakan stabilisator harga. Seharusnya jika peran BUMN mampu mendukung struktur dan sistem perekonomian nasional yang tangguh, maka terjadinya gejolak harga pangan yang massif tidak harus terjadi atau kalau mekanisme pasar bebas sulit dikendalikan peran BUMN seharusnya mampu menjadi dewa penolong. Prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang berbisnis tersebut barangkali mempengaruhi terhadap paradigm pengelolaan BUMN di Indonesia yang akan dibahas secara mendalam berdasarkan referensi seperti yang telah disebutkan di atas. Oleh karena itu selanjutnya akan diuraikan cukup mendalam mengenai paradigma NPM terutama konsep dan teori dasar mengenai "*Re-inventing Government*".

Konsep dan teori *re-inventing government* diperkenalkan kepada pemerintahan Amerika Serikat tahun 1990-an oleh pengarangnya yaitu David Osborne dan Ted Gaebler. Pemerintah Amerika Serikat atas prakarsa Wapres Al Gore, karya David Osborne tersebut dipakai sebagai konsep untuk membenahi birokrasi pemerintah Amerika Serikat yang pada waktu itu mengalami defisit anggaran yang besar. Pembahasan pokok-pokok pikiran konsep *re-inventing government* pada hakikatnya mengandung makna anjuran agar dalam menyelenggarakan birokrasi pemerintahan berdasarkan kiat-kiat bisnis, sebab orientasi bisnis adalah usaha-usaha melakukan dengan cara-cara tercapainya efisiensi produksi.

Teori dan konsep yang dapat mendorong terwujudnya efisiensi tersebut melalui *re-inventing government* seperti yang diajukan David Osborne dan Ted Gaebler (1992) di atas, berdasarkan referensi Mardiasmo (2002) dalam Istianto (2011) akan dielaborasi oleh penulis sesuai dengan konteksnya yaitu sebagai berikut:

8.2.1.1 Pemerintahan katalis (*catality government*);

Prinsip dalam pemerintahan katalis yang lebih memiliki peran untuk menyelenggarakan kepentingan publik adalah masyarakat itu sendiri. Artinya sektor swasta yang lebih berorientasi “profit” dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM atau NGO) yang berorientasi nirlaba atau nonprofit. Kedua stakeholder tersebut berpartisipasi dalam menyelenggarakan kepentingan publik (*public good*) sedangkan peran pemerintah adalah sebagai pengendali dan regulator serta fasilitator. Ketika prinsip ini dijalankan maka membawa konsekuensi logis yaitu “fungsi pemerintah” tidak lagi melaksanakan kegiatan yang bersifat operasional (*steering rather than rowing*). Kiat *steering than rowing* artinya mengarahkan lebih baik dari pada melaksanakan kegiatan teknis operasional dimaksudkan bahwa fungsi pokok birokrasi pemerintah telah bergeser sebagai fungsi pengarah dan pengendali yang sering disebut sebagai fungsi “regulator”. Implikasi terhadap prinsip pemerintahan katalis maka mendorong pemerintah lebih banyak mendelegasikan kewenangan fungsi pokok pemerintahan kepada badan usaha dan sektor swasta. Contoh fungsi pokok dari manajemen pemerintahan seperti “perekonomian” kegiatan operasional sudah dikontrakkan kepada sektor swasta, seperti kegiatan “*feasibility study* (FS), *detail engineering detail* (DED) dan supervisi”. Oleh sebab itu, beban kerja birokrasi pemerintah akan semakin berkurang atau terjadi proses “*less government*”. Dengan demikian jika dalam sistem pemerintahan yang menganut prinsip tersebut maka termasuk sebagai ciri pemerintahan yang mengikuti filosofi “*the best government is the least government*” seperti yang sudah di jelaskan pada bab sebelumnya. Ketika terjadi proses “*less government*” maka membawa implikasi terhadap keharusan melakukan perubahan sistem dan struktur yang seiring dengan peran pemerintah yang telah berubah. Fenomena perubahan “*less government*” dan filosofi “*the best government is the least government*” tersebut sesungguhnya telah terjadi pada lingkungan birokrasi pemerintahan di Indonesia sejak awal tahun 1990-an sampai dengan orde reformasi saat ini. Akan tetapi perubahan tersebut tidak diikuti secara seksama dan sistemik terhadap sistem dan struktur birokrasi pemerintah, artinya organisasi pemerintah masih berbadan gemuk. Oleh sebab itu, dalam kurun waktu yang cukup lama tidak terjadi perubahan dan pembaharuan birokrasi yang signifikan maka terjadi kelambanan dalam proses birokrasi, mengakibatkan pelayanan publik kurang memuaskan bagi masyarakat luas. Kurang seriusnya membenahi birokrasi pemerintahan pada akhirnya membawa implikasi yang sangat luas terhadap pertumbuhan terutama di bidang ekonomi, misalnya iklim investasi yang belum kondusif akibat buruknya pelayanan birokrasi pemerintah. Hal tersebut mengakibatkan misalnya dalam model PPP yaitu program privatisasi “kerja sama pemerintah-

swasta” (*public private partnership*) terutama yang bertujuan membangun infrastruktur pada akhirnya berjalan lambat.

8.2.1.2 Pemerintah milik masyarakat (*Community owned government, empowering rather than serving*);

Pengertian pemerintah milik rakyat dimaksudkan bahwa pengakuan masyarakat sebagai subjek dan objek pembangunan ditempatkan secara lebih proporsional, ketimbang masyarakat yang sering menjadi objek pembangunan. Dengan memberi wewenang pada masyarakat terutama dalam hal yang sanggup melayani dirinya sendiri, artinya pemerintah sebaiknya memberikan wewenang kepada masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendiri. Oleh karena itu, prinsip hubungan antara *stakeholder* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat, perlu lebih ditata secara *institutionalization*, dalam menangani berbagai problem masyarakat yang tidak semata-mata hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, karena pada hakikatnya kemampuan pemerintah itu terbatas. Oleh sebab itu, makna dari “pemerintah milik rakyat” dimaksudkan agar setiap kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif dapat dilaksanakan oleh badan eksekutif atau administrasi negara merupakan keharusan bahwa kebijakan tersebut tepat sasaran untuk kepentingan publik. Pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana pemerintah Indonesia melaksanakan prinsip-prinsip “pemerintah milik rakyat”. Untuk kasus di Indonesia sudah menjadi rahasia umum bahwa Indonesia sebagai negara yang berdaulat pada kenyataannya belum sepenuhnya mandiri terutama di bidang ekonomi sesuai dengan informasi yang dirilis oleh BIN dalam pemberitaan media “Rakyat Merdeka” bulan maret 2010; sebanyak 73 Undang-undang membawa kepentingan asing. Implikasi undang-undang tersebut yang mengatur perekonomian nasional membawa terhadap sumber daya alam dikuasai oleh investor asing. Pasar Indonesia dibanjiri oleh barang-barang produk asing melalui Unilever atau yang sejenis yang didistribusikan baik ke supermarket, mall maupun toko-toko retail seperti indomart, alfamart, seven eleven, dan lain-lain. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi realitanya kurang dinikmati oleh rakyat secara luas terutama rakyat miskin yang masih besar misalnya di lapisan masyarakat petani, nelayan, buruh pabrik dan sektor informal yang tumbuh di kota besar dan sedang. Oleh sebab itu, prinsip pemberdayaan masyarakat (*empowering*) kurang berjalan optimal walaupun pemerintah telah melakukan pembinaan secara insentif terhadap para pedagang kecil yang tergabung dalam kebijakan UKM. Akan tetapi produk sharing yang dihasilkan oleh para industri kecil belum menempati pada pasar-pasar yang strategis. Sehingga fenomena Indonesia menjadi arena pasar barang luar negeri semakin sulit dibendung dengan berdirinya toko-toko retail sejenis indomart atau alfamart dan

sejenisnya. Oleh sebab itu, tujuan pemberdayaan (*empowering*) masyarakat terutama industri kecil dan menengah agar mampu bersaing dengan produk asing tidak akan mampu bertahan pada mekanisme pasar tanpa ada proteksi dari pemerintah. Dengan demikian cita-cita dan slogan “aku cinta produk Indonesia” hanya sekedar slogan belaka dari zaman orde baru hingga saat ini. Para pengelola Negara sepertinya tidak mampu melakukan pengendalian terhadap mekanisme pasar bebas demi untuk membina dan melindungi para pelaku ekonomi lemah yang berada pada kategori UKM.

8.2.1.3. Pemerintah yang Kompetitif (*Competitive government*);

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan dengan cara menciptakan arena kompetisi dimaksudkan bahwa dengan menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik, maka dengan kompetisi tersebut sebagai salah satu cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Sebab situasi kompetisi di antara para penyedia pelayanan publik apakah dari pemerintah daerah itu sendiri sebagai unit pelayanan publik atau oleh badan hukum swasta, masyarakat memiliki beberapa pilihan yang terbaik sesuai kemampuannya, sehingga layanan yang diterima akan memuaskan. Namun pemerintah yang sudah bisa menerapkan terhadap unit pelayanan dengan situasi kompetitif, tetap menjaga agar kompetisi tetap sehat dan tidak menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat, yaitu melalui regulasi yang mampu mengakomodasi semua kepentingan *stakeholder* atau *shareholder* dan masyarakat luas. Konsep pemerintahan yang mampu menciptakan kompetisi yang sehat dalam penyelenggaraan pelayanan publik baik yang dilakukan oleh pemerintah itu sendiri maupun sektor swasta dan masyarakat, pada hakikatnya dapat memberikan banyak pilihan yang terbaik dan sesuai dengan tingkat kemampuan ekonomi. Dengan kompetisi yang sehat juga mampu mencegah praktik monopoli dan oligopoli dan pada gilirannya akan terwujud situasi persaingan sempurna. Demikian pula di tingkat global kecenderungan persaingan tidak lagi persaingan antarnegara kapitalis dengan negara komunis atau negara kapitalis dengan sesama negara kapitalis akan tetapi persaingan telah bergeser antara para pebisnis dengan pebisnis lain baik dalam skala nasional, regional dan global.

Perekonomian suatu negara yang menerapkan mekanisme pasar bebas dengan persaingan sempurna maka regulasi yang dibuat oleh negara dan pemerintah harus mampu menjaga dan menjamin stabilitas perekonomian yang adil dan fair. Untuk menciptakan kondisi stabilitas ekonomi yang mantab di samping pemerintah harus konsisten dan komitmen yang tinggi dalam menjalankan fungsi *rule of law* dan *law of enforcement*, pemerintah harus mendapatkan legitimasi yang kuat. Dengan demikian kewibawaan negara

dan pemerintah akan tumbuh dari kepercayaan publik maka akan semakin meningkat. Pemerintah yang kuat dan berwibawa akan mampu mengarahkan dan mengendalikan situasi persaingan di tengah masyarakatnya secara fair dan positif.

8.2.1.4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi (*mission driven government*);

Dalam pandangan ini, pemerintah dituntut untuk mengubah kebiasaan dalam melaksanakan kegiatan pemerintah yang selalu berdasarkan aturan aturan yang terkadang aturan itu bersifat *rigid*. Sedang menurut prinsip *mission driven government*, jika mengikuti pandangan ini pemerintah mengubah organisasi yang digerakkan oleh "peraturan" menjadi organisasi yang digerakkan oleh "misi". Ada perbedaan yang signifikan dengan perubahan pandangan ini, karena organisasi pemerintahan yang digerakan oleh misi maka seluruh fungsi dan kegiatan organisasi lebih fokus dan berorientasi serta *guide line* yang jelas dalam mencapai tujuan organisasi. Dengan prinsip ini perjalanan organisasi akan lebih luwes dan cepat menyesuaikan perubahan lingkungan organisasi. Misi merupakan esensi pokok organisasi yang menjadi perwujudan atas kesepakatan bersama anggota organisasi. Dalam konteks negara maka "misi" adalah pengarah utama tercapainya tujuan negara secara optimum. Oleh sebab itu, dalam paradigma administrasi negara tradisional sering terjebak oleh orientasi "aturan" yang cenderung kaku sehingga aktivitas penyelenggaraan pemerintah sering kalah cepat dengan ekspektasi tuntutan masyarakat atas realisasi yang menjadi tujuan negara.

Konsekuensi logis bagi pemerintahan yaitu melakukan restrukturisasi dan penataan fungsi dan ketatalaksanaan sesuai dengan misi pemerintah. Jadi organisasi pemerintah harus efisien dan efektif dan pemerintah sudah waktunya dalam mendesain organisasi berani dengan *flat organization model*. Model ini esensinya yaitu miskin struktur kaya fungsi, dengan model ini memang lebih mengutamakan tenaga yang profesional dan kompeten, sebagai basis utama dalam komposisi SDM organisasi pemerintahan. Jika organisasi pemerintahan itu mampu mengarahkan misi aktivitas yang utama organisasi maka tujuan negara akan tercapai secara optimal.

8.2.1.5. Pemerintah yang berorientasi pada hasil (*result oriented government*);

Dalam pandangan prinsip berorientasi pada hasil dimaksudkan bahwa perencanaan pembiayaan dan *forecast* yang dicapai adalah sesuai dengan hasil yang ditetapkan sebagai sasaran organisasi. Jadi memang membiayai hasil bukan membiayai pada masukan, karena pada pemerintahan tradisional, besarnya alokasi anggaran pada suatu unit kerja ditentukan oleh kompleksitas masalah yang dihadapi (pemerintah membiayai masukan). Semakin kompleks masalah yang dihadapi semakin besar pula dana yang dialokasikan. Kebijakan

seperti ini kelihatan logis dan adil, tetapi yang terjadi adalah unit kerja tidak punya inisiatif untuk memperbaiki kinerjanya. Pemerintah wirausaha berusaha merubah bentuk penghargaan dan insentif, membiayai hasil bukan masukan. Pemerintah wirausaha akan mengembangkan suatu standar kinerja yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan permasalahan yang menjadi tanggung jawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk menggantikan semua dan yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut. Sehingga dengan semakin baik kinerja organisasi akan semakin mampu untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dengan efektif. Oleh itu dalam administrasi negara yang modern orientasi hasil merupakan standart kinerja yang terukur. Setiap kegiatan yang ditetapkan pada indikator kinerja sudah dipastikan target atau sasaran yang akan dicapai dan termasuk ditetapkan pula indikator kinerja utama atau disebut *key indikator success performance*. Dengan ditetapkan kunci sukses kinerja yang dicapai maka alokasi pembiayaan kegiatan dan program organisasi akan lebih jelas serta alokasi anggaran untuk kegiatan dan program-program tersebut yang target dan sasaran terukur, baik jumlah, waktu maupun hasil yang dicapai.

8.2.1.6. Pemerintah berorientasi kepada pelanggan (*Customer drive government*);

Memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi. Pemerintah tradisional sering kali salah dalam mengidentifikasikan pelanggannya. Penerimaan pajak memang dari masyarakat dan dunia usaha, tetapi pemanfaatannya haruslah disetujui oleh DPR dan semua pejabat yang ikut dalam pembahasan APBN adalah pelanggannya. Dalam kondisi seperti ini, pemerintah tradisional akan memenuhi semua kebutuhan dan keinginan birokrasi, sehingga sering kali menjadi arogan. Pemerintah wirausaha tidak akan seperti itu, ia akan mengidentifikasikan pelanggan yang sesungguhnya. Dengan cara seperti ini, tidak berarti bahwa pemerintah adalah tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi sebaliknya menciptakan sistem pertanggungjawaban ganda (*dual accountability*) kepada DPR, dalam masyarakat bisnis. Dengan cara seperti ini, pemerintah daerah tidak akan arogan tetapi secara terus menerus akan berupaya lebih memuaskan masyarakat bisnis. Administrasi negara yang tradisional pada umumnya menetapkan anggaran yang bersumber dari pajak, lebih berorientasi pada pemikiran kebutuhan birokrasi, implikasi dari paradigma tersebut sasaran pembelanjaan anggaran sering kali tidak tepat sasaran, akan tetapi juga tidak mampu mengatasi persoalan yang sebenarnya, untuk itu yang paling dirugikan sebenarnya rakyat. Dalam konteks pemerintah berorientasi kepada pelanggan merupakan upaya merubah *mindset* dalam tata kelola pemerintahan yaitu ketika pemerintah membelanjakan anggaran maka rakyat

harus menjadi pelanggannya. Dalam pandangan bisnis kebutuhan pelanggan dijadikan sebagai tolak ukur utama skenario bisnis plan dijalankan. Walaupun pemerintah dalam membuat skenario anggaran harus atas persetujuan DPR/D, maka *vested interest* pemerintah tetap berdasar kepada kepentingan publik. Jika rakyat direfleksikan sebagai pelanggan sudah merupakan keniscayaan bahwa seluruh pengelolaan anggaran harus sesuai dengan kebutuhan secara lebih rinci. Orientasi pemikiran tersebut pada hakikatnya menjadi inspirasi bagi pemerintah agar mampu merebut peta kebutuhan pelanggan secara tepat dan akurat. Dengan demikian masyarakat yang masih miskin misalnya masyarakat buruh, petani di pedesaan dan nelayan sekte kaum urban yang berada di sektor informal merupakan pelanggan utama yang harus menjadi prioritas utama dalam membuat skenario anggaran bersama DPR/D. Artinya politik anggaran yang lebih memenuhi harapan publik (*seek the public interest*).

8.2.1.7. Pemerintah wirausaha (*enterprising government*);

Mampu memberikan pendapatan dan bukan sekedar membelanjakan. Pemerintah tradisional cenderung berpandangan bahwa mereka sedang mengerjakan pekerjaan Tuhan (mulia) dan karenanya tidak pantas berbicara tentang upaya untuk menghasilkan pendapatan dan aktivitasnya. Padahal banyak yang dapat dilakukan untuk menghasilkan pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik. Pemerintah wirausaha dapat mengembangkan beberapa pusat pendapatan, misalnya Biro Pusat Statistik, Bappeda yang dapat menjual informasi tentang daerahnya kepada pusat penelitian, BUMD, pemberian hak guna usaha yang monopoli para pengusaha dan masyarakat, penyertaan modal daerah dan lain-lain. Pemikiran pemerintahan yang wirausahawan dimaksudkan bahwa pelayanan publik yang dirasakan menjadi kebutuhan masyarakat dan atas jasa tersebut masyarakat mampu beraktivitas yang menguntungkan baik secara pribadi maupun korporasinya maka pemerintah dapat digerakan untuk memperoleh “pendapatan” tidak sekedar hanya “membelanjakan” anggaran sebagaimana dalam pemerintahan yang tradisional. Pada umumnya fungsi pemerintahan yang sangat dibutuhkan masyarakat dan merupakan kebutuhan dasar diselenggarakan oleh pemerintah. Sedangkan masyarakat yang membutuhkan tersebut secara sukarela melakukan transaksi atas dasar kontra prestasi, maka fungsi tersebut bisa dipisahkan menjadi fungsi pemerintahan yang bersifat profit walaupun prioritas tetap mengusung esensi kepentingan publik. Fungsi pemerintah yang mengandung nilai transaksi dengan masyarakat dipisahkan dalam kelembagaan disebut *public company* atau Badan Usaha Milik Negara. Adapun fungsi-fungsi pemerintahan yang dibutuhkan masyarakat dan memiliki nilai-nilai transaksi dengan masyarakat tetapi tidak tetap melekat pada kelembagaan pemerintahan misalnya fungsi yang mengandung “keselamatan” maka masyarakat tetap

mengeluarkan biaya untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah tersebut sedangkan pendapatan tersebut dimasukkan kas negara dalam bentuk “Pendapatan Negara Bukan Pajak” (PNBP). Pengembangan pemikiran yang lebih modern dari konsep PNBP dalam rangka tetap menjamin peningkatan pelayanan publik tetapi lebih memberikan keleluasaan dan kelonggaran bagi unit pengelola pelayanan publik tersebut yaitu dinamakan Badan Layanan Umum (BLU). Penjelasan tersebut di atas yaitu model pelayanan publik melalui konsep BUMN, PNBP dan BLU, maka pemikiran tersebut pada hakikatnya seiring dengan pemikiran “*Enterprising Government*”.

8.2.1.8. Pemerintah yang antisipatif (*anticipatory government*);

Berupaya mencegah dari pada mengobati. Pemerintah yang tradisional birokrasi memusatkan diri pada pola produksi pelayanan publik untuk memecahkan masalah publik. Pemerintah birokrasi cenderung bersifat kreatif seperti satu satuan pemadam kebakaran, apabila tidak ada kebakaran (masalah) maka tidak akan ada upaya pemecahan. Pemerintah wirausaha tidak kreatif tetapi proaktif. Ia tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, tetapi juga berusaha keras untuk mengantisipasi ke depan. Ia menggunakan perencanaan strategi untuk menciptakan visi. Visi membantu masyarakat bisnis dan pemerintahan untuk meraih peluang yang tidak terduga serta menghadapi krisis yang tidak terduga pula, tanpa menunggu perintah. Pemerintahan yang antisipatif dimaksudkan tindakan pemerintah yang lebih proaktif dalam menghadapi setiap permasalahan yang timbul terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk berpikir antisipatif dan bertindak proaktif memerlukan dukungan analisis yang cermat, data dan informasi yang akurat serta sumber daya manusia yang profesional dan kompeten. Dalam tata kelola pemerintahan yang antisipatif sudah barang tentu memiliki grand desain pembangunan jangka panjang, jangka menengah serta jangka pendek yang komprehensif dan terintegrasi dengan berbagai sektor-sektor yang terkait. Oleh sebab itu, *master plan* pembangunan yang ada merupakan atau landasan berpikir antisipatif. Sebab antisipatif pada hakikatnya tindakan yang lebih dipersiapkan dengan baik sesuatu yang akan terjadi di masa yang akan datang dengan menyediakan beberapa skenario alternatif yang pasti. Dengan demikian “pemerintahan yang antisipatif” mampu mengatasi persoalan yang timbul pada saat ini maupun di masa yang akan datang dengan lebih *prepare*. Pembangunan model MP3EI merupakan model pemerintahan yang antisipatif yakni sasaran pembangunan yang menuju masa depan secara konsep dan sistematis dan berskala nasional. Berbeda dengan pemerintahan yang tradisional selalu berasumsi kurang memahami secara mendalam setiap kasus yang timbul secara komprehensif atau sistemik. Oleh sebab itu, pemerintahan yang tradisional sering kali menganggap rendah terhadap “persoalan”. Sehingga

pemerintahan yang tradisional sering menganggap persoalan itu “sederhana” akan tetapi menjadi peristiwa yang besar dan berskala nasional.

8.2.1.9. Pemerintah Desentralisasi (*Decentralization government*);

Dalam pandangan prinsip ini bahwa mendesentralisasikan kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah atau kepada badan hukum swasta sudah merupakan tuntutan yang berkembang di masyarakat. Karena dengan permasalahan yang dihadapi sudah semakin kompleks, tidak bisa berlarut-larut dikerjakan sendiri oleh pemerintah. Masyarakat sudah saatnya terlibat dengan bekerja sama dengan pemerintah ikut menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Untuk itu pemerintah dari yang bersifat hierarki menuju partisipatif dan tim kerja. Dengan perkembangan teknologi sangat maju, kebutuhan/keinginan masyarakat dan bisnis sudah semakin kompleks dan staf pemerintah daerah sudah banyak yang berpendidikan tinggi. Sekarang ini pengambilan keputusan harus digeser ketangan masyarakat, asosiasi-asosiasi, pelanggan dan LSM. Desentralisasi kewenangan pemerintah pada era pemerintahan yang wirausahawan merupakan prinsip yang utama. Sebab dengan mendesentralisasikan kewenangan fungsi pemerintahan kepada pemerintahan daerah dan juga kepada sektor swasta dan masyarakat luas pada hakikatnya mendukung tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam mengurus kepentingan publik. Di negara yang semakin banyak penduduknya maka akan semakin kompleks tuntutan akan kebutuhan dalam kehidupan kesejahteraannya. Oleh sebab itu, pemerintah yang sudah mampu mendelegasikan kewenangan pemerintahannya maka peran pemerintah akan semakin lebih ringan dan peran pemerintah hanya sebagai regulator, pengawas dan pengendali jika peran pemerintah sudah pada posisi “*the best government is the least government*”, maka komitmen dan konsistensi pemerintah terhadap kebijakan negara harus lebih efisien dan efektif. Dengan demikian kepercayaan publik sudah barang tentu akan semakin besar pula.

8.2.1.10. Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar (*market oriented government*);

Menggunakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan). Dalam pandangan ini dimaksudkan bahwa pemerintah dalam mengelola pelayanan terhadap masyarakat seperti melayani dengan menggunakan mekanisme pasar. Jika selama ini pemerintah sudah secara rutin tenggelam dalam aktivitas belenggu admistrasi yang birokratis, prosedur yang kaku atau rigid, mekanisme hierarki yang panjang, maka pasar sebagai mekanisme koordinasi berdasarkan hukum permintaan dan penawaran, transaksi yang rasional, ada kompetisi yang bebas, tidak ada monopoli. Untuk itu pemerintah

dalam pandangan ini harus mempunyai tindakan yang responsif, cepat, efisien dan efektif, rasional, dinamis, kreatif, inovatif dalam menyelenggarakan pelayanan publiknya.

Sebagaimana diuraikan di atas, sepuluh prinsip Regom dari David Osborne dan Ted Gaebler secara konseptual mampu memangkas birokrasi serta mampu mewujudkan efisiensi dan efektivitas serta produktivitas birokrasi pemerintahan. Konsep dan teori “*Re-inventing Government*” menyiapkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pendorong daya tarik investasi guna menggerakkan roda pembangunan ekonomi dalam rangka menyongsong era globalisasi ekonomi.

Prinsip *re-inventing government* secara singkat telah dijelaskan di atas, pada hakikatnya kesepuluh prinsip tersebut mengandung kiat-kiat yang sama dalam pengelolaan suatu aktivitas bisnis. Seperti misalnya fungsi pemerintah hanya sebagai pengarah dan pengendali saja, kegiatan operasional diserahkan ke swasta, seiring dengan prinsip desentralisasi. Kemudian melayani masyarakat sebagaimana menghadapi pelanggan yang harus dilayani dengan memuaskan para pelanggan. Demikian juga masyarakat dianalogikan sebagai arena pasar, di mana masyarakat saling berhadapan secara kompetitif dan selalu bersikap antisipatif. Di samping itu pemerintah bertindak efisien dan efektif, dengan prinsip sedikit pengeluaran dan memperbesar pendapatan.

Berdasarkan prinsip tersebut membawa kesuksesan bagi pemerintahan di Amerika Serikat sehingga birokrasi pemerintahannya kembali efisien dan efektif dan mulai dipercaya oleh masyarakat. Secara empiristik di Indonesia sudah melaksanakan beberapa prinsip di atas seperti; desentralisasi, privatisasi, di bidang keuangan misalnya kebijakan pengelolaan keuangan dengan model Badan Layanan umum (BLU) serta pengembangan pengelolaan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP). Model BLU adalah cara pengelolaan keuangan yang berbeda pengelolaan keuangan dengan cara APBN. Unit pelayanan pemerintah yang sifatnya tidak monopolitis dan memiliki kompetitor di luar instansi pemerintah, maka unit pelayanan tersebut memiliki potensi pendapatan yang prospektif diberikan kebebasan untuk mengelola keuangan secara mandiri dalam rangka mendorong untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Meskipun masih mendapatkan anggaran APBN untuk alokasi kegiatan yang memang belum bisa didanai oleh hasil pendapatan tersebut seperti gaji pegawai, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana, jika pendapatan semakin baik, maka secara bertahap alokasi anggaran dari APBN dikurangi. Bahkan unit pelayanan tersebut diperbolehkan merekrut tenaga profesional yang tidak berstatus sebagai pegawai pemerintah. Dengan demikian sesungguhnya paradigma NPM sudah mulai dijalankan dan prinsip-prinsip pemerintah yang baik adalah yang sedikit memerintah juga sudah dimulai, terbukti banyak fungsi dan pekerjaan pemerintah yang sudah banyak dikontrakkan kepada pihak ketiga atau sektor swasta.

Namun perkembangan implementasi *re-inventing government* perlu kajian yang lebih mendalam, ketika hasil penerapan itu belum mampu meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Konsep pemikiran tersebut belum dilaksanakan secara sistemik atau masih bersifat partial dan gradual. Terutama perubahan paradigma para elite pejabat publik dan aparatur birokrasi dari "penguasa" berubah menjadi paradigma sebagai "PELAYAN" membutuhkan waktu. Karena pada kenyataannya menghilangkan sifat feodalistik para elite penguasa dan para birokrat masih sulit dan tidak mudah. Bahkan bermunculan orang kaya baru, justru ikut menumbuhkan gaya para kaum feodal baru baik di pemerintahan pusat maupun di daerah. Di samping itu penerapan konsep NPM pada dasarnya memerlukan prasyarat bahwa efisiensi birokrasi dan penegakan hukum yang kuat menjadi suatu keharusan yang perlu dijadikan sebagai semangat baru dan totalitas untuk melakukan perubahan "*mindset*" seluruh "aparatur birokrasi" terutama para pemimpin pemerintahnya. Kegagalan pemerintah menerapkan paradigma NPM banyak faktor yang mempengaruhinya. Namun yang sudah dipastikan bahwa secara ideologis, sistem nilai dalam paradigma NPM tidak sesuai dengan sistem nilai Pancasila.

8.2.2. Peran Tiga Stakeholder Dalam Urusan Sektor Publik

Fungsi administrasi negara sebagai pelaksana kebijakan negara pada hakikatnya merupakan usaha-usaha menyelenggarakan urusan-urusan sektor publik. Tugas dan fungsi pemerintah adalah mengelola, mengurus, menyediakan dan memberikan pelayanan publik secara memuaskan kepada masyarakat. Sebagaimana diketahui bersama bahwa menyelenggarakan urusan kepentingan publik yang meliputi berbagai sektor-sektor publik membutuhkan sumber daya-sumber daya yang sangat besar. Oleh sebab itu, dalam konsep administrasi negara modern urusan sektor publik melibatkan partisipasi masyarakat. Artinya terdapat sinergi antara pemerintah dengan sektor swasta dan masyarakat dalam urusan menyelenggarakan kepentingan publik. Prinsip tersebut membawa pada paradigm bahwa penyelenggaraan urusan publik tidak hanya dilakukan oleh pemerintah semata tetapi juga dilakukan oleh para *stakeholder* tersebut.

Seperti disebutkan di atas dalam pelaksanaannya paradigma administrasi negara modern sejak era pemerintahan orde baru sampai era reformasi konsep "*good governance*" secara terus-menerus dicoba diterapkan melalui kebijakan naional yang disebut "reformasi birokrasi". Konsep tersebut bertujuan merubah "*mindset*" para aparatur birokrasi, membenahi sistem dan struktur birokrasi pemerintahan. Dengan demikian agar tata kelola konsep *good governance* dapat terwujud, menuntut para pelaksana memiliki komitmen dan konsistensi yang kuat.

Pembahasan mengenai konsep "*good governance*", prinsip dasar dalam penyediaan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang harus melibatkan 3 (tiga) *stakeholder*

yaitu antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Ketiga *stakeholder* tersebut memiliki keterkaitan yang saling bersinergi, agar supaya sinergisitas ketiganya berjalan dengan konstruktif dan seimbang serta terkontrol. Masing-masing *stakeholder* harus memperkuat perannya sesuai dengan otoritasnya. Pergeseran dan perubahan konsep pemikiran dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut merupakan gejala yang akhir-akhir ini menjadi perhatian para aparatur birokrasi baik di tingkat pusat maupun di daerah. Penerapan *good governance* dilakukan secara terus-menerus dan gradual dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan menuju kearah “*efisiensi dan efektivitas birokrasi*”.

Prinsip penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti: *rule of law, transparansi, partisipasi, akuntabilitas, responsiveness, startegy vision, efektifitas dan efisiensi* dan *consensus orientation*, bisa diyakini akan membawa perubahan terhadap tatanan pemerintahan ke arah yang lebih baik dan benar. Untuk kajian lebih mendalam tentang *good governance* diuraikan dengan cukup panjang lebar di bawah ini.

Pengertian “*good governance*” menurut *Headly dan Robinson* (1992 hal 64) yang dikutip *Muchlis Chamidi* (2002) mengatakan bahwa:

“*good governance*” bermakna “tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan kontribusinya pada pertumbuhan, stabilitas dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna transparansi, partisipasi dan akuntabel.

Pendapat di atas memberikan guiden bahwa jika penyelenggaraan pemerintahan yang berpijak pada 3 (tiga) prinsip dasar yaitu; keterbukaan (*transparancy*), partisipasi (*participation*) dan akuntabel (*accountable*), niscaya akan mendukung terhadap perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang lebih berkualitas. Artinya bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi dan stabilitas ekonomi yang mantab dan kokoh maka kesejahteraan rakyat akan terwujud.

Adapun pengertian “*good governance*” disampaikan oleh *Sedarmayanti* (2003 hal 2) dikatakan “*good governance*” yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan “*public goods and service*” disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut “*good governance*” (pemerintahan yang baik). Agar “*good governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat, “*good governance*” yang efektif menuntut adanya “*aligment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, professional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep “*good governance*” dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan yang cukup berat.

Demikian pula pendapat ini menjelaskan lebih luas bahwa, “*good governance*” dalam pelaksanaannya melibatkan 3 (tiga) stakeholder, membutuhkan dukungan “komitmen, koordinasi, integritas, profesional dan moral” serta etos kerja yang tinggi bagi semua unsur pelaksana yang terlibat, baik pemerintah, swasta dan masyarakat.

Dalam memahami tentang “*good governance*” patut menjadi catatan bagi kita agar tidak salah pengertian terhadap istilah “*good governance*” seperti yang disampaikan oleh Bintoro Tjokroamidjojo (2001) yaitu sebagai berikut:

sebagai suatu pemikiran kontemporer banyak salah pengertian “*good governance*” sering diartikan sebagai “*clean government*”, *good government* bahkan pemerintah yang bersih dan berwibawa, memang tidak dipungkiri “*good governance*” mulai berkembang dari perhatian terhadap “*clean government*” dan “*good government*”.

Pengertian mengenai “*good governance*” di atas, dan karakteristik *good governance*, terdapat kesamaan dalam tuntutan sistem politik demokratis terutama yang meliputi: *rule of law, transparency, accountability, konsensus*. Konsep tersebut seiring dengan arti dan makna demokrasi, sehingga jika sistem politik yang demokratis dapat terwujud maka akan mengantarkan pada tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih terbuka, terkontrol dan akuntabel, teratur dan tertib serta efisien dan efektif.

Penyelenggaraan pemerintahan yang pada hakikatnya menyangkut kepentingan masyarakat, sudah barang tentu terkait dengan aspek lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Perubahan lingkungan strategis tersebut akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yang seharusnya tingkat adaptasi terhadap perubahan tersebut direspon oleh pemerintah secara optimal.

Dari uraian di atas beberapa hal yang penting untuk dicatat bahwa dengan perubahan global yang terjadi di lingkungan dunia internasional mau tidak mau akan mempengaruhi terhadap cara, strategi dan sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dewasa ini kecendrungan menerapkan teori *good governance* secara intensif mewarnai beberapa kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya dengan ditetapkan undang-undang mengenai “Keterbukaan Informasi Publik” disetiap unit-unit kerja pemerintah di seluruh Kementerian dan Lembaga non Kementerian, menunjukkan pelaksanaan *good governance*.

Selanjutnya untuk lebih mendalami mengenai *good governance*, dalam perkembangannya selama ini terdapat pandangan yang bias antara terminologi pemerintahan yang baik (*good government*) dengan “*good governance*”. Pada dasarnya antara keduanya memiliki perbedaan yang sangat prinsip sebagaimana dijelaskan Sadu (2003) dalam Istianto (2011) pada tabel di bawah ini:

No.	Unsur Perbandingan	Kata Government	Kata Governance
1.	Pengertian	Dapat berarti badan/lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara.	Dapat berarti cara penggunaan atau pelaksanaan
2.	Sifat Hubungan	Hierarkis dalam arti yang memerintah berada di atas sedangkan warga negara yang diperintah berada di bawah	Heterarkhis dalam arti kesetaraan kedudukan dan hanya berada dalam fungsi
3.	Komponen yang Terlibat	Sebagai subjek hanya ada satu yaitu institusi pemerintah	Ada tiga komponen yang terlibat yaitu: sektor publik; sektor swasta; masyarakat.
4.	Pemegang Peran Dominan	Sektor Pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsi masing-masing
5.	Efek yang diharapkan	Kepatuhan Warga negara	Partisipasi warga negara
6.	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat.

Sumber: Sadu Wasistiono, 2003

Berdasarkan rincian penjelasan tabel di atas pengertian yang sangat berbeda antara “*Government*” dengan “*Governance*”. Kata “*Governance*” lebih memberikan pengertian yang lebih luas dan perhatian yang lebih seksama terhadap masyarakat luas secara adil dan merata. Pendekatan yang lebih manusiawi, mendorong dan melibatkan seluruh komponen masyarakat sebagai *stakeholder*. Peran swasta dan masyarakat dalam mengurus dan menyelenggarakan kepentingan publik merupakan era paradigma baru. Sebab selama ini penyenggaraan urusan sektor publik hanya dilakukan oleh pemerintah sebagai pemilik otoritas tunggal. Dengan demikian konsep “*Governance*” merupakan perubahan pemikiran bahwa dalam mengurus negara tidak hanya menjadi “beban pemerintah” saja melainkan menjadi tanggung jawab seluruh “pemangku kebijakan” negara. Dengan maksud agar pencapaian tujuan pemerintah dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif.

Shabbir Cheema (2005) dalam Sadu (2003), mengemukakan bahwa *governance* dalam menghadapi abad ke-21 memiliki sejumlah atribut antara lain: menciptakan transparansi dan akuntabilitas kepada masyarakat; semakin menguatnya legitimasi melalui pemilihan yang bebas; penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pemisahan antara Cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif; desentralisasi pemerintah yang semakin kuat ke tingkat subnasional dan lokal; dan tuntutan untuk memperkuat sistem multipartai dan kebebasan pers. Penyelenggaraan *governance* didasarkan pada perubahan paradigma mengenai peran negara dari peran *controlling* ke peran *providing* lingkungan mikro ekonomi dan makro ekonomi yang dapat menciptakan insentif bagi aktivitas ekonomi dan efisien, perlindungan *law and order*, perlindungan *property rights* untuk investasi nasional dan internasional, dan penyediaan pelayanan sosial dasar serta kerangka bagi pembangunan manusia.

Untuk menciptakan itu semua, kiranya diperlukan beberapa tugas untuk dilakukan yaitu:

- 1) mempelajari praktik *governance* dan pembangunan institusi sektor publik di beberapa negara;
- 2) Melakukan pengujian terhadap perubahan faktor-faktor internasional dan global yang berpengaruh terhadap fungsi negara terhadap masyarakat;
- 3) Melakukan identifikasi terhadap berbagai kondisi yang dapat menciptakan *democratic governance*.

Pendapat Cheema tersebut, jika teori "*governance*" akan dilaksanakan, menuntut banyak perubahan baik system dan struktur penyelenggaraan pemerintahan. Bagi negara yang masih menganut administrasi tradisional harus melakukan perubahan antara lain; system politik yang demokratis, menganut multi partai, desentralisasi, pasar bebas, efisiensi produksi, pemilu yang bebas, investasi nasional dan internasional, dan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat. Perubahan menuju "*good governance*" tersebut sudah barang tentu melibatkan seluruh *stakeholder* secara sinergitas. Pihak pemerintah harus mampu menciptakan kewibawaan dan *trust* di mata publik. Sedangkan sektor swasta juga dituntut profesionalitas dan kemampuan bisnis yang kredibel dan jujur. Adapun di pihak masyarakat yang meliputi; ormas, LSM, asosiasi profesional, yayasan dan lain-lain juga harus mampu menunjukkan komitmen dan konsistensi dalam mengabdikan dan memperjuangkan hak dasar masyarakat yang dibelanya, terlepas dari *vested interest* individu dan kelompok.

Oleh sebab itu, melihat perkembangan lingkungan strategis masyarakat, bangsa dan negara yang semakin kompleks menuntut banyak kajian administrasi yang lebih kontekstual. Dengan demikian ilmu administrasi negara harus mengembangkan tidak saja kurikulum yang semakin dekat dengan kebutuhan tetapi juga metode yang pengajaran yang dipergunakan. Beberapa penekanan kurikulum yang dapat dikembangkan pada masa yang akan datang adalah:

- 1) Manajemen publik, yang secara khusus mengkaji dan memberikan pemahaman tentang pengelolaan negara yang semakin baik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal ini berbagai manajemen, mulai dari manajemen sumber daya manusia, manajemen aset, manajemen keuangan, manajemen pelayanan, manajemen perubahan, manajemen risiko dan berbagai hal-hal lain dalam peran dan fungsi negara untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat;
- 2) Administrasi publik, yang secara khusus mengkaji mengenai administrasi publik dalam kerangka yang lebih makro dan lebih ke arah perspektif pengembangan administrasi sebagai ilmu. Dalam hal ini dipelajari berbagai hal terkait dengan domain publik, ekonomi politik administrasi publik, fungsi-fungsi administrasi publik, etika dalam administrasi publik dan perspektif keilmuan lainnya;
- 3) Kebijakan publik, yang secara khusus mengkaji aspek dan proses dalam formulasi kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan, lingkungan-lingkungan kebijakan, kasus-kasus kebijakan. Pemahaman yang lebih baik mengenai kebijakan publik sangat dibutuhkan dalam konteks kekinian;
- 4) Sedangkan mengenai pemerintahan daerah (*local government*), masih merupakan cabang ilmu tersendiri dalam administrasi negara.

Sedangkan menyangkut metode yang dipergunakan, tampaknya pembelajaran *public governance* harus lebih diseimbangkan antara kajian teori dengan pengkajian kasus-kasus yang terjadi dalam praktik. Hal ini mengingat ilmu administrasi negara adalah ilmu terapan yang hidup dan berkembang dari kehidupan administrasi dalam praktik. Bila diperlukan kajian mengenai kasus dijadikan sebagai salah satu metode utama di samping metode-metode lain yang dapat dikembangkan. Dengan semakin mempertajam kurikulum di atas dalam konteks perkembangan yang pesat lingkungan strategis penerapan birokrasi negara yang tidak terlepas dari perubahan konsep dan teori yang baru terutama perubahan-perubahan paradigma.

Dari beberapa perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut diharapkan akan dapat menjadi perhatian utama bagi pemerintah untuk paling tidak melakukan perubahan dalam manajemen pemerintahan. Menurut Peter Drcuker dalam Sadu (2003) dikatakan sesungguhnya tidak ada suatu negara yang dikatakan sebagai negara miskin atau terbelakang (*under development country*) yang ada adalah manajemen pemerintahan yang buruk.

Perkembangan dewasa ini kebijakan pemerintah ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik sudah mulai dilakukan dengan diawali desentralisasi kewenangan kepada Kabupaten/Kota melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 beserta peraturan pemerintahannya, yang sudah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Amandemen keempat UUD 1945

yang antara lain mengubah masa jabatan Presiden hanya dua kali masa jabatan, fungsi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi yang mengangkat dan memilih presiden dan wakil presiden, menetapkan GBHN, Presiden dan Wakil Presiden akan dipilih langsung. Dengan demikian maka di masa yang akan datang kekuasaan eksekutif akan seimbang dengan kekuasaan lembaga-lembaga tertinggi Negara Republik Indonesia yang lain. Oleh karena itu perubahan fundamental kebijakan di bidang politik tersebut dalam perspektif penyelenggaraan pemerintahan adalah dalam menuju perubahan yang cukup signifikan menuju terwujudnya “good governance”.

Selanjutnya kajian atau ulasan yang disampaikan seperti oleh Thodes (1996, hal 53) dalam Sadu (2003), menyatakan bahwa “good governance” menegaskan suatu perubahan dalam makna pemerintahan yang menunjukkan suatu proses pemerintahan yang baru, atau suatu kondisi yang berubah dari penugasan yang tertata, atau metode baru dengan masyarakat yang diperintah. Dengan pemahaman itu, mencatat 5 (lima) proporsi mengenai *governance*, yakni *governance*:

1. Merujuk pada seperangkat institusi dan aktor terdapat dalam dan di luar pemerintah;
2. Mengidentifikasi kekaburan batas dan tanggung jawab untuk menangani isu-isu sosial dan ekonomi;
3. Mengidentifikasi ketergantungan kekuasaan yang terdapat dalam hubungan antara institusi yang melakukan tindakan yang kolektif;
4. Adalah tentang jaringan aktor yang bersifat mandiri dan mengatur sendiri;
5. Mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bersandar pada kekuasaan pemerintah untuk memberikan komando atau menggunakan alat dan teknik baru dalam mengarahkan dan menuntun.

Pendapat Thodes di atas menegaskan kembali makna “*governance*” adalah kebijakan negara dan pemerintahan dalam mensinergikan semua komponen kekuatan yang tidak hanya pada kekuasaan pemerintah saja dalam mengatur dan mengelola isu-isu sosial dan ekonomi.

Hyden (1996) dalam Sadu (2003) menyebutkan 4 (empat) variabel untuk konsep *governance*, yakni:

1. *Authority*, yang berarti eksistensi kekuasaan yang legitimasi;
2. *Reciprocity*, yang berarti pengembangan pandangan bahwa penggunaan kekuasaan tidak selalu merupakan “zero sum game” tetapi juga dapat menjadi “positive sum game”.
3. *Trust*, yang dibudidayakan oleh orang-orang yang hidup bersama dan terikat, secara kompetitif atau kooperatif dalam mengejar tujuan bersama, dan

4. *Accountability*, yang memperkuat kepercayaan dan sebaliknya. Secara lebih ringkas, Leferve (1998) menyatakan bahwa *governance* memaparkan sistem aktor dan bentuk baru tindakan publik yang didasarkan pada fleksibilitas, kemitraan dan partisipasi sukarela.

Dengan pendapat sebagaimana dijelaskan di atas tampak bahwa konsep "*good governance*" berkembang sebagai kelanjutan konsep "*good government*". Kedua konsep ini saling berkaitan, namun berbeda setidaknya dalam fokus maknanya. Keterkaitannya adalah kedua konsep ini bermuara pada tujuan mewujudkan pemerintahan yang bermanfaat bagi kesejahteraan dan kedaulatan rakyat. Sedangkan bedanya terletak pada fokus masing-masing *good government* pada institusi sedangkan *good governance* pada proses.

Dalam konteks tersebut Hamdi (2003, hal 15) menegaskan bahwa *Good governance* merupakan konsep yang menekankan pada perlunya pengembangan institusi pemerintah, dengan suatu pemikiran bahwa lembaga pemerintah yang berfungsi dengan baik akan memungkinkannya melaksanakan tugas mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Dalam hal ini lembaga dan aparat pemerintah menjadi aktor utama pembangunan nasional. "*Good governance*" juga tetap memberikan penekanan pada terwujudnya aparat dan lembaga pemerintahan yang baik. Pendapat Hamdi (2003) di atas tetap menegaskan bahwa meskipun dalam penyelenggaraan urusan sektor publik telah terdesentralisasikan kepada para *stakeholder* yang lain, akan tetapi penguatan fungsi pemerintahan tetap diperlukan dan seluruh fungsi lembaga pemerintahan harus berjalan dengan baik. Fungsi pemerintah sebagai pengendali dan pengawas tidak boleh bergeser sedikitpun. Oleh sebab itu, bila memaksimalkan fungsi pemerintah tidak berjalan sudah dipastikan mekanisme distribusi ekonomian politik akan terganggu. Dengan demikian situasi dan kondisi pemerintahan yang lemah maka para aktor pemburu rente (*rent seeker*) akan merajalela di semua lini. Fenomena akhir-akhir ini pasca pemilu 2009 sampai menjelang pemilu 2014, tidak terkendalinya harga-harga kebutuhan pokok masyarakat, seperti; gula, cabai, bawang merah, bawang putih, daging, berkurangnya produksi garam merupakan indikasi praktik kartel dan *rent seeker* yang memanfaatkan situasi lemahnya instrumen stabilitas ekonomi. Apalagi ketika para elite pebisnis lokal dan asing sudah terlibat jauh mempengaruhi berbagai kebijakan sektor publik maka upaya melaksanakan konsep "*good governance*" malah menjadi bias. Contoh kasus di atas merupakan salah satu dari puncak gunung es kegagalan "politik pangan" yang mengalami disorientasi.

Selanjutnya menurut Sedarmayanti (2003 hal 7) mengutip mengenai "*good governance*" dari pendapat UNDP, yaitu mendefinisikan "*good governance*" sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara Negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*).

Berdasarkan definisi tersebut UNDP kemudian mengajukan karakteristik *good government* yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri, sebagai berikut:

1. **Pimpinan**, mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan bersosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. **Rule Of Law**, kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.
3. **Transparency**; artinya keterbukaan dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informal secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
4. **Responsiveness**, lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. **Consensus Orientation**, “*good governance*” menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. **Effectivitas and Efficiency**, proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
7. **Accountability**, para pembuat keputusan dalam pemerintahan sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada Publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
8. **Strategic Vision**, para pemimpin dan Publik harus mempunyai perspektif “*good governance*” dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Demikian pula Sedarmayanti (2003) menegaskan kembali akan pentingnya keseimbangan antara peran pemerintah, sector swasta dan masyarakat yang saling memperkuat dan sinergi mengawal pelaksanaan ke-8 (delapan) prinsip di atas, mampu membangun tata kelola pemerintahan yang baik.

Ke-8 (delapan) prinsip tata kelola pemerintahan yang baik merupakan proses penyelenggaraan pemerintahan terutama di wilayah kekuasaan eksekutif. Jika segenap unsur pimpinan organisasi pemerintahan mulai dari pusat sampai tingkat daerah mampu melaksanakan prinsip-prinsip tersebut, sinergitas antara ketiga *stakeholder* berjalan dengan baik. Jika keterpaduan dalam penyediaan dan penyelenggaraan kepentingan publik (*public interest*) dan pelayanan publik (*public services*) sudah dipastikan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama dalam memnuhi kebutuhan dasar

yaitu; sandang, pangan dan papan. Namun jika ketiga *stakeholder* tersebut berjalan masing-masing dan memiliki agenda tersendiri dipastikan pula penyelenggaraan pelayanan publik akan cenderung kurang memuaskan masyarakat.

Dewasa ini fenomena ketidakpuasan masyarakat misalnya terhadap kenaikan harga kebutuhan pokok yang tidak terkendali seperti disebutkan sebelumnya, merupakan indikator tidak berjalannya kerja sama dan koordinasi antara ketiga *stakeholder* tersebut. Diduga oleh banyak kalangan praktik kartel, *moral hazzard* dan *rent seeking* mewarnai dinamika formulasi dan implementasi kebijakan terutama pada sektor ketahanan pangan nasional. Isu mengenai carut-marut dalam “politik pangan” akan menjadi problema pokok dalam konstelasi politik menjelang pemilu tahun 2014.

Konsep dan teori “*Good governance*” yang dikutip dari para pakar seperti Healy dan Robinson (1992) Levevre (1998), Rhodes (1996), Gerry Stoker (1998), Hyden (1996), Muchils Chamdi (2003), Sedarmayanti (2003), dan Bintoro Tjokroamidjoyo (2001), pendapat tersebut pada umumnya menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat tiga unsur utama yang memiliki hubungan sinergis dan konstruktif yaitu antara negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Karakteristik penyelenggaraan pemerintah sebagaimana yang menjadi fokus perhatian “*good governance*” yaitu; *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus, effectiveness and efficiency, accountability*, serta *strategi vision*. Konsep dan teori *good governance* pada hakikatnya bahwa pengelolaan kepentingan publik lebih baik jika diserahkan kepada sektor swasta. Oleh sebab itu, dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah menganut politik desentralisasi. Paradigma tersebut yaitu sebagaimana pemerintah pusat memberikan dorongan yang kuat terhadap kebijakan pemerintah dalam otonomi daerah. Dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah, terutama terhadap perspektif pengelolaan perekonomian nasional dan juga daerah maka desentralisasi kekuasaan ekonomi memiliki porsi perhatian lebih besar.

Dengan mengaitkan antara desentralisasi kekuasaan terutama yang menyangkut desentralisasi ekonomi, harus diikuti dengan penyelenggaraan pemerintahan terutama transparansi, *rule of law*, partisipasi efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas serta memiliki strategi vision yang jelas, maka hubungan yang signifikan antara desentralisasi kekuasaan dan penyelenggaraan pemerintahan menuju “*good governance*” memiliki “*push factor*” yang kuat untuk menuju pelaksanaan privatisasi di Indonesia, yang merupakan kesinambungan antara kepentingan publik dan kepentingan bisnis. Bagi kepentingan publik, masyarakat merasakan kepuasan dan pelayanan publik disediakan oleh sektor swasta dan bagi pihak swasta tetap terpenuhi keuntungannya.

Meskipun dalam pelaksanaannya masih terjadi pro dan kontra, sebab privatisasi yang dilaksanakan di berbagai BUMN misalnya masih sebatas penjualan asset negara. Dampak dari pengalihan aset tersebut belum tentu memberikan kontribusi bagi kepentingan publik secara luas. Bahkan di antara BUMN yang strategis malah

kehilangan sumber pendapatan yang sesungguhnya sangat potensial bagi kelangsungan hidup usahanya.

Privatisasi sebagai salah satu bentuk kegiatan alternatif dalam penyelenggaraan pemerintahan melibatkan sektor swasta dalam urusan sektor publik. Beberapa cara melibatkan sektor swasta antara lain dengan melalui kerja sama. Pemerintah sebagai penanggungjawab urusan sektor publik karena memiliki kendala *budget* boleh jadi menyerahkan sebagian kewenangan urusan sektor publik kepada swasta baik dengan kontrak kerja sama maupun kontrak manajemen. Privatisasi sebagai ciri pokok administrasi negara modern merupakan perubahan paradigma dari “*old public administration*” menuju “*new public management*”. Dengan demikian konsep dan teori “*good governance*” termasuk salah satu ciri pokok dalam paradigma *new public management*.

Paradigma “*new public management*” arus pemikiran utama adalah efisiensi dan efektivitas penyediaan dan penyelenggaraan kebutuhan sektor publik dan jaminan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat sebagai pelanggan. Dengan demikian sebagai konsekuensi logis pengelolaan perekonomian nasional yang meliputi berbagai urusan sektor publik seperti; Air bersih, Listrik, BBM, LPG, Transportasi dan lain-lain diserahkan kepada BUMN dan BUMS dan tarif ditentukan melalui mekanisme pasar. Era *new public management* adalah era di mana peran para pebisnis sangat dominan dalam menentukan arah kebijakan ekonomi nasional. Oleh sebab itu, “gaya manajemen bisnis” mewarnai gaya pemerintahannya atau dengan kata lain era gaya manajemen bisnis dalam mengurus negara.

Berbagai kajian konsep yang termasuk dalam ruang lingkup *new public management* yang sudah diuraikan secara mendetail di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa; Pertama; Penyelenggaraan pemerintahan dalam administrasi negara modern ini yang paling mengemuka yaitu konsep *good governance* dan *reinventing government*. Kedua; agar supaya kedua persyaratan konsep dan teori tersebut dapat dijalankan dengan baik memerlukan dukungan sistem politik yang demokratis. Ketiga; prasyarat lainnya yang harus dipersiapkan oleh para penyelenggara negara yaitu;

1. Membangun sinergi tiga pilar antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.
2. Mendorong kekuatan sektor swasta nasional yang lebih mandiri.
3. Meningkatkan kapasitas modal sosial yang lebih kuat.
4. Mendorong penguatan pelaksanaan sistem desentralisasi yang efisien dan efektif.
5. Mempercepat tumbuhnya proses demokratisasi baik di bidang politik, ekonomi dan sosial melalui berbagai media, forum sosialisasi dan pendidikan.
6. Membangun infrastruktur pelayanan publik yang lebih luas dan merata.
7. Melakukan restrukturisasi kelembagaan organisasi pemerintahan secara efisien dan efektif dengan kinerja dan desain organisasi yang menyamping (*flat*).

Setelah diuraikan pada bab di atas mengenai penyelenggaraan pemerintahan negara dengan menggunakan model manajemen bisnis meskipun di negara maju sukses membangun ekonomi negara, akan tetapi masih memiliki kelemahan terutama secara empiristik bagi kalangan masyarakat marginal tidak tersentuh terhadap dampak kesejahteraannya sehingga kesenjangan sosial masih terjadi.

Berdasarkan uraian analisis paradigma “*New Public Management*” dianalogikan sebagai usaha-usaha penyelenggaraan negara dengan menggunakan model, konsep dan pemikiran bisnis. Pemikiran “*New Public Management*” selama ini pada hakikatnya hubungan tindakan pemerintah dalam mengurus negara dapat dikategorikan sesuai dengan paradigma *New Public Management* dengan ciri-ciri yaitu *pertama; pemerintah telah menerapkan kebijakan “Politik Desentralisasi” dalam penyelenggaraan pemerintahan, kedua; kegiatan ekonomi berdasarkan perekonomian pasar bebas, ketiga; sebagian besar tugas dan fungsi atau kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik sudah diserahkan kepada pihak ketiga yaitu dengan cara “Privatisasi”, keempat; dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut prinsip “pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang sedikit memerintah” (The Best Government is The Least Government), kelima; pengelolaan sumber daya alam yang menguasai hajat hidup orang banyak diserahkan pengelolaannya baik kepada swasta domestik maupun investor asing.*

Kelima identifikasi yang telah disebutkan di atas merupakan ciri-ciri dalam mengurus atau mengelola negara dengan cara-cara bisnis, sebagai perwujudan dari melaksanakan paradigma *New Public Management*. Disadari atau tidak paradigma tersebut telah bergulir mewarnai berbagai kebijakan publik. Fenomena yang dapat diungkapkan pada kesempatan ini yaitu fenomena yang menunjukkan dampak yang kurang menguntungkan bagi sebagian masyarakat yang selama ini masih tetap berada pada kondisi yang relatif miskin yaitu; *pertama; masyarakat pedesaan yang berprofesi sebagai petani kecil, buruh tani. Kedua; masyarakat nelayan, ketiga; buruh atau karyawan pabrik, keempat; para pekerja di sektor informal. Kelima; masyarakat urbanis yang tidak memiliki skill dan pekerjaan tetap di kota-kota besar.*

Kelima kelompok masyarakat miskin atau disebut masyarakat marginal selama ini pada kenyataannya belum tersentuh oleh berbagai kebijakan makro ekonomi yang menjadi ciri paradigma *New Public Management*. Kelompok marginal merupakan kelompok yang kurang memiliki akses informasi dan akses kekuasaan, dengan kebijakan pemerintah berdasarkan mekanisme pasar bebas melalui teori pertumbuhan dan strategi *trickle down effect mechanism* tidak gagal memberikan kesejahteraannya. Oleh sebab itu, teori “*trickle down effect mechanism*” sebagaimana yang selalu dijadikan sebagai instrumen pemerataan pembagian kue ekonomi, pada kenyataannya tidak berjalan dengan baik. Dalam kondisi seperti yang disebutkan di atas maka intervensi negara mutlak dibutuhkan. Jika negara dan pemerintah kurang responsif terhadap persoalan sosial dan ekonomi, niscaya konflik sosial diakibatkan kesenjangan ekonomi

yang semakin melebar maka stabilitas politik, yang secara laten akan menjadi persoalan pemerintah.

8.3. Peran Negara Kuat Dalam Urusan Sektor Publik

Suatu pemikiran peran negara lebih kuat dan dominan dalam pengelolaan urusan sektor publik merupakan refleksi kegagalan penerapan paradigma “*new public management*”. Meskipun penerapan NPM di negara-negara maju seperti di Amerika Serikat, Eropa Barat, Inggris, Australia berhasil dalam menyelenggarakan pemerintahan yang efisien dan efektif sehingga pelayanan publik dapat memuaskan masyarakatnya. Akan tetapi secara teori dan konseptual NPM di negara berkembang seperti di Indonesia secara empiristik belum terbukti keberhasilannya. Walaupun penerapan paradigma NPM telah dilaksanakan beberapa puluh tahun namun hasilnya belum signifikan. Identifikasi kegagalan penerapan NPM antara lain pertama; otoritas negara yang semakin lemah dibanding dengan kekuatan pasar sehingga ketika terjadi kegagalan pasar, negara kurang optimal membantu kesulitan ekonomi rakyatnya. Kedua; kehadiran negara yang tidak optimal dalam menghadapi persoalan besar, mengurangi kepercayaan (trust) rakyat kepada pemerintah. Ketiga; kebijakan pemerintah sering atau rentan oleh intervensi kekuatan pemodal baik asing maupun domestik. Keempat; urusan sektor publik seperti; air bersih, listrik, LPG, BBM, transportasi, bahan pangan pokok, pengelolaannya oleh BUMN/D diserahkan kepada mekanisme pasar dalam penentuan tarif, pada kenyataannya rakyat yang daya belinya rendah semakin tidak mampu mengonsumsi kebutuhan pokok tersebut. Padahal negara wajib mengangkat harkat dan martabat warga negara untuk hidup layak. Kelima; pemerintah sampai saat ini gagal membangun citra birokrasi pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta bebas KKN. Keenam; pelaksanaan desentralisasi membawa implikasi yang luas terhadap kinerja aparatur birokrasi di daerah antara lain; terjadinya politisasi birokrasi, meluasnya praktik KKN, terjadinya “involusi birokrasi” yaitu; banyak aparatur birokrasi yang demosi, promosi yang tidak sesuai dengan kompetensi dan profesionalismenya, terjadinya “*missing link*” kompetensi. Ketujuh; terjadinya kesenjangan sosial dan ekonomi yang semakin tinggi misalnya indeks gini ratio sudah mendekati angka 0,4 poin. Oleh sebab itu, prinsip penerapan paradigma NPM yang telah menjadi pedoman dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintahan seperti penerapan desentralisasi, demokratisasi, privatisasi, deregulasi, debirokrasi, pasar bebas dan lain-lain, sesungguhnya sudah telah mengikuti prasyarat sebagai negara modern. Akan tetapi perkembangan kemajuan bangsa dan negara ibarat jalan di tempat sebagaimana persoalan bangsa dan negara telah diidentifikasi di atas. Persepsi masyarakat pada saat ini yang terbangun adalah kehadiran negara dan peran negara seolah tidak berdaya ketika rakyat membutuhkan di tengah ketidak mampuan rakyat

menghadapi konsekuensi logis mekanisme pasar bebas, seperti kenaikan harga barang kebutuhan pokok misalnya LPG, BBM dan bahan pangan pokok.

Kegagalan negara sebagaimana sering diungkapkan oleh para ahli, rezim pemerintahan sejak era reformasi, telah menyadari atas kritik dari berbagai kalangan di masyarakat. Oleh sebab itu, rezim pemerintah yang berkuasa dari hasil pemilihan umum legeslatif dan eksekutif tahun 2014 yaitu presiden Joko Widodo bertekad ingin melakukan perubahan baik di bidang ekonomi, sosial budaya dan birokrasi. Terutama kebijakan nasional mengenai reformasi birokrasi agar mampu melakukan perubahan “*mindset*” aparatur birokrasi menuju kompetensi yang berbasis kinerja dan memperbaiki kinerja pelayanan publik. Target pencapaian tujuan reformasi birokrasi tersebut yaitu sampai dengan tahun 2025. Jika reformasi birokrasi berorientasi memperbaiki pelayanan publik, maka komitmen dan konsistensi serta peran pemerintah harus lebih kuat. Fungsi pemerintah tidak hanya sekedar sebagai penjaga malam atau *watch dog*, tetapi pemerintah harus aktif dan responsif mengurus sektor publik. Denhard (2003) menawarkan konsep mengenai prinsip-prinsip dalam memberikan pelayanan publik yang disebut dengan paradigma “*New Public Services*”. Konsep yang ditawarkan tersebut berbeda dengan konsep “*re-inventing government*” yakni merupakan kritik terhadap kegagalan paradigma NPM.

Pembahasan paradigma “*new public services*” (NPS) sebagai kritik terhadap perkembangan paradigma “*new public management*”, menurut pendapat Denhart (2003), dikatakan bahwa dalam *new public services* adalah merupakan upaya memberikan keseimbangan baru antara peran negara dan peran private dalam memberikan pelayanan masyarakat. Dalam *new public services* menjelaskan beberapa aspek yang mencerminkan kehadiran dan intervensi negara lebih kuat. Peran negara lebih menonjol ketika berhadapan dengan kepentingan warga negaranya yang dirugikan, misalnya menghadapi kegagalan pasar. Untuk lebih memahami pemikiran *new public services* di bawah ini akan diuraikan paradigma NPS. Pembahasan akan dilakukan dengan mengeksplor dan mengelaborasi paradigma NPS dalam konteks di Indonesia. Seperti disebutkan di atas, referensi dari Denhart (2003) dalam Istianto (2011) telah dielaborasi dan dikembangkan dalam penjelasan sebagaimana banyak menjadi sumber rujukan yang banyak dikutip para pakar dalam setiap kajian tentang *public services*. Adapun uraian secara rinci dijelaskan sebagai berikut:

8.3.1. Melayani Warga Negara, Bukan Sebagai Pelanggan (*Service Citizen, Not Customer*);

Dalam pandangan ini memang berbeda dengan pandangan *new public management*, terutama dalam *reinventing government*. Perbedaan pandangan ini mencerminkan prinsip yang mengandung aspek ideologis. Jika dalam pandangan *new*

public management (NPM) terpengaruh oleh ideologi liberal kapitalisme yaitu lebih memberikan kebebasan kepada setiap warganegara untuk berkreasi menentukan kehidupan yang akan dipilihnya, negara tidak terlalu ikut campur tangan dalam kehidupan pribadi warga negaranya. Dalam prinsip *re-inventing government* yang mengatakan *customer driven government*, menganggap bahwa masyarakat adalah sebagai pelanggan. Jika masyarakat diposisikan sebagai pelanggan tersebut maka dalam penyediaan pelayanan publik dianggap seperti dalam transaksi bisnis yaitu berdasarkan hukum permintaan dan penawaran, jadi pemberian pelayanan berdasarkan kemampuan pelanggan, sehingga pelayanan akan diberikan seoptimal mungkin sampai dengan pelanggan mencapai kepuasan tertinggi. Adapun penyelenggaraan pelayanan publik bisa dilaksanakan oleh pemerintah atau dengan BUMN dan juga badan hukum swasta. Tetapi di negara maju sebagian besar penyediaan pelayanan publik sudah didelegasikan kepada sektor swasta melalui prinsip “privatisasi”. Sedangkan di lain pihak bagi masyarakat yang tidak mampu atau miskin, pemerintah melakukan intervensi terhadap masyarakat marginal seperti membangun apa yang disebut “*Social Safety Net*”. Dengan melalui jejaring pengaman sosial tersebut bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sosial dan menghindari terjadinya kecemburuan sosial, sebagaimana telah diterapkan di negara-negara maju tersebut.

Meskipun demikian, berbeda dengan prinsip prinsip dalam pandangan *new public services* (NPS), bahwa memberikan prioritas dan mengutamakan pelayanan terhadap setiap warga negara tanpa kecuali lebih penting ketimbang menganalogikan warga negara sebagai pelanggan. Oleh karena itu pandangan ini merupakan kritik terhadap paradigma *new public management*. Sebab dalam pandangan NPS bahwa pemerintah sebaiknya tetap dalam “*agenda setting*” melalui kebijakan pemerintah atau tindakan pemerintah selalu berorientasi terhadap pelayanan publik yang adil dan merata kepada setiap warga negaranya. Terutama yang menyangkut kebutuhan dasar seperti; sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, energi, transportasi, sumber daya air dan akses informasi dan lain-lain. Namun demikian di negara maju dalam penyediaan pelayanan publik menjadi sangat prioritas, karena sudah ada “standar pelayanan minimal” (SPM) terhadap setiap jenis pelayanan publik, sehingga masyarakat merasa puas atas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah.

Sedangkan bagi Indonesia terhadap kedua paradigma masih belum sepenuhnya menjadi acuan dalam kebijakan pemberian pelayanan publik mengingat kendala dan berbagai keterbatasan yang dihadapi pemerintah. Sebagai contoh kebijakan ekonomi makro yang selama ini menjadi andalan pemerintah dengan mekanisme pasarnya, yang diharapkan mampu menggerakkan pertumbuhan sektor lain, tetapi secara empiris masih belum memberikan efek pemerataan dan bahkan kecenderungan kesenjangan sosial ekonomi semakin relatif tinggi. Untuk itu jika tindakan pemerintah mengikuti pemikiran “*services citizen not customer*”, sudah seharusnya program

pembangunan lebih berorientasi pada pelayanan publik. Misalnya memperbanyak program yang menciptakan lapangan kerja dengan program padat karya, tindakan pemerintah yang mampu menciptakan jaringan pasar yang teratur, kontinu dan relatif kuat bagi industri kecil dan menengah, menciptakan mekanisme distribusi perdagangan barang kebutuhan pokok dan rumah tangga dengan pengaturan pasar yang tidak mematikan produksi lokal dan program lain yang sejenis. Oleh sebab itu, berdirinya Alfamart, Indomart dan sejenisnya di setiap sudut kota bahkan sampai ke kota kecamatan dan pedesaan sudah bisa dipastikan merupakan ancaman persaingan yang tidak sehat dengan warung dan toko kecil yang menjual barang kebutuhan pokok. Di samping merupakan arena kompetisi yang tidak seimbang tersebut juga barang-barang kebutuhan produk lokal akan semakin tersisih. Dengan demikian di masa depan perekonomian Indonesia sudah bisa dipastikan akan menjadi pasar barang-barang kebutuhan pokok yang berasal dari luar negeri. Model perdagangan melalui bisnis retail seperti Alfamart dan Indomart yang dewasa ini marak secara praktis dan pragmatis sekilas merupakan model pelayanan publik yang modern dan memang terkesan nyaman. Akan tetapi dalam jangka panjang kurang memperkuat struktur ekonomi bangsa dan rakyat Indonesia yang lebih mandiri dan berdikari melalui produk dalam negeri. Artinya produk dalam negeri yang tradisional sudah bisa dipastikan tidak akan mampu bersaing dan tidak berkembang karena struktur pasar yang timpang. Sedangkan program yang kurang jelas pemanfaatannya seperti program Bantuan Tunai Langsung (BLT), sebaiknya dihindari. Di samping program BLT bernuansa politis, juga terkesan seperti sinterklas, seolah mempertontonkan kemiskinan ketika pembagian BLT disorot di media TV. Namun yang perlu dikritisi terhadap program ini, sebenarnya kalau dicermati program BLT tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Sebab program BLT yang bersumber dari APBN, pertanggungjawaban administrasi terhadap penggunaan anggaran yang telah diberikan kepada masyarakat miskin tidak ada. Padahal setiap pengeluaran APBN sekecil apapun harus dipertanggungjawabkan. Untuk itu kebijakan pemerintah ke depan tetap berorientasi kepada kepentingan publik yang sedapat mungkin terhindar dari kepentingan politik, karena pada hakikatnya pandangan *new public services* adalah negara bertanggung jawab akan pemberian pelayanan kepada setiap warga negara tanpa kecuali secara adil dan merata untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat lahir dan batin.

8.3.2. Mengutamakan Keinginan Publik Yang Tepat Sasaran (*Seek The Public Interest*);

Pandangan ini mengisyaratkan bahwa negara harus responsif dan proaktif mencari secara tepat keinginan masyarakat yang hakiki. Seperti di lingkungan masyarakat yang sebagian besar tinggal di daerah pedesaan dan bercorak agraris,

maka pembangunan yang tepat adalah membangun infrastruktur pertanian seperti “jaringan irigasi”, “peningkatan pembangunan sarana produksi” misalnya; pupuk, obat-obatan, bibit dan lain-lain yang murah serta memelihara dan mengembangkan pranata sosial yang bercorak agraris tradisional. Sehingga pembangunan yang dilaksanakan mendapat respons yang positif masyarakat, pada gilirannya pembangunan akan bermanfaat bagi masyarakat, khususnya petani di pedesaan. Sebab selama ini dalam pelaksanaan pembangunan model *top down* biasanya bersifat seragam dan kurang memperhatikan prinsip “*seek the public interest*”, sehingga banyak hasil pembangunan yang tidak mendapat respon masyarakat dan bahkan tidak menumbuhkan partisipasi masyarakat. Pada gilirannya hasil pembangunan relatif kurang membawa dampak terhadap perbaikan taraf hidup masyarakat. Misalnya selama ini banyak pembangunan pabrik besar dalam suatu kawasan “berikat”, kawasan pembangunan proyek-proyek besar serta bangunan gedung menjulang tinggi, sering kali mengabaikan keadaan lingkungan masyarakat sekitarnya. Meskipun telah diatur kewajiban melaksanakan program *Corporate Social Responsibility* (CSR), tapi secara empiris masih banyak kawasan-kawasan tersebut, belum tersentuh secara signifikan program CSR, sebab lingkungan masyarakat sekitarnya masih tetap miskin dan kumuh, pemerintah sering kali kurang antisipatif terhadap perkembangan dan perubahan sosial yang semakin kompleks dan pada gilirannya rentan dengan konflik sosial karena kecemburuan sosial. Padahal masyarakat telah berkorban baik tanah mereka yang tergusur dan kemungkinan lingkungannya terkena polusi udara maupun limbah beracun dan lain-lain. Contoh lain di bidang transportasi, seperti pembangunan jembatan penyeberangan yang jumlahnya ratusan di jalan protokol Jakarta, karena awal pembangunan tidak melibatkan partisipasi masyarakat baik dari segi perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan fungsi “jembatan penyeberangan” sebagai keselamatan tidak tersosialisasikan dengan baik, maka masyarakat sulit diajak berpartisipasi dengan kesadarannya untuk memanfaatkan jembatan penyeberangan tersebut yang sudah tentu telah menghabiskan anggaran yang besar. Artinya penggunaan teknologi modern yang tidak diikuti dengan program “*social engineering*” yang sistematis maka teknologi tersebut akan ditolak masyarakat. Oleh karena itu jika prinsip “*seek public interest*” dipergunakan dalam penyusunan perencanaan pembangunan niscaya hasil pembangunan akan bermanfaat untuk masyarakat sesuai target group yang menjadi tujuan pembangunan tersebut. Sebab pembangunan adalah untuk manusia, pembangunan bukan untuk pembangunan, sehingga manusia harus ditempatkan pada posisi sebagai “subjek” pembangunan seiring dengan prinsip “*seek the public interest*”.

Kemampuan dan keandalan pemerintah untuk melaksanakan prinsip tersebut merupakan keniscayaan dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan. Jika perkembangan pembangunan mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sudah bisa dipastikan hasil pembangunan akan tepat sasaran.

8.3.3. Lebih Menghargai Nilai Kewarganegaraan di Atas Nilai Kewirausahaan (*Value Citizenship Over Entrepreneurship*);

Dalam pandangan ini nilai-nilai kewarganegaraan harus diposisikan di atas prinsip-prinsip bisnis. Memang dalam pandangan *new public management*, terutama dalam konsep *reinventing government*, bahwa penyelegaraan pemerintahan diarahkan dengan cara pengelolaan seperti bisnis, agar pelayanan lebih efisien dan efektif. Jadi dalam prinsip *reinventing government* bahwa pemerintah memperoleh banyak pendapatan akan lebih baik ketimbang banyak pengeluaran. Namun pandangan ini dikritisi oleh *new public services*, bahwa sebaiknya pemerintah harus lebih menjunjung tinggi terhadap nilai-nilai kewarganegaraan seperti; pemerintah menjamin keselamatan jiwa warga negaranya, memberikan perlindungan dari ancaman bahaya, menjamin peningkatan kualitas hidup warga negara, ketimbang pemerintah selalu berkalkulasi secara bisnis dalam menyusun program kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian menjadi kewajiban pemerintah untuk mengutamakan kepentingan melindungi nilai-nilai kewarganegaraan tersebut, meskipun pemerintah harus mengeluarkan anggaran yang besar. Oleh sebab itu, hak-hak dasar warga negara harus terpenuhi karena mereka membayar pajak. Pendapatan negara melalui pajak tersebut harus dikelola secara efisien untuk membayar nilai-nilai kemanusiaan. Secara empiris pembangunan yang selama ini dijalankan yang telah membawa perubahan sosial sangat dahsyat, akan tetapi sesungguhnya nilai-nilai dasar masyarakat Indonesia dewasa ini telah tercerabut dari akarnya. Sebab tanpa disadari perubahan sosial yang terjadi merupakan implikasi dari liberalisme dan kapitalisme global yang membawa nilai-nilai konsumerisme, materialisme, hedonisme dan pragmatisme. Pada kenyataannya nilai-nilai tersebut telah merasuk dalam pandangan dan pikiran masyarakat Indonesia bahkan tanpa disadari nilai-nilai dasar yang dianggap leluhur yaitu Pancasila tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan melainkan cenderung tereliminasi. Pembangunan yang mengabaikan nilai-nilai dasar masyarakat akan merusak *nation and character building*. Bahkan kerusakan tersebut lambat laun akan mampu secara pelan dan pasti menghapus identitas kebangsaan.

8.3.4. Pemikiran Yang Strategis dan Tindakan Demokratis (*Think Strategically, Act Democratically*);

Pandangan ini lebih menekankan bahwa pemerintah selalu harus berpikir dan bertindak strategis. Berpikir strategis dimaksudkan bahwa pemerintah lebih banyak melakukan kegiatan seperti; mengembangkan visi dan misi, menyusun perencanaan jangka pendek, jangka panjang, dan menengah, menyusun rencana, *master plan*. Dengan demikian pemerintah harus mengurangi kegiatan yang bersifat *ad hoc* atau dadakan, tambal sulam, tetapi tindakan pemerintah selalu diikuti dengan perencanaan

yang matang dan prediksi yang tepat. Sebab kegiatan yang sering dilakukan secara *ad hoc* dan tambal sulam, di samping menunjukkan perencanaan yang kurang baik, juga tindakan yang tidak efisien dan pemborosan, padahal pemikiran yang strategis selalu harus diikuti dengan dukungan penyusunan perencanaan yang sistematis. Oleh sebab itu, bertindak dengan menggunakan manajemen strategis menjadi sangat dianjurkan. Penerapan manajemen strategis berarti selalu memperbaiki visi dan misi sesuai kebutuhan dan perubahan lingkungan strategisnya. Demikian pula dalam penyusunan perencanaan dan sasaran yang akan dicapai menggunakan analisis SWOT (*strategic, weakness, opportunity and treatment*). Dengan menggunakan analisis SWOT maka rumusan target atau sasaran menjadi teratur, kinerja yang akan dicapai juga akan jelas dan terukur pula. Oleh sebab itu, berpikir strategis dengan menggunakan “manajemen strategis” menunjukkan bahwa kegiatan organisasional akan berjalan efisien dan efektif.

Selanjutnya pemikiran dan tindakan demokratis merupakan pandangan yang menunjukkan bahwa “*new public services*”, menganjurkan adanya proses demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti misalnya; *pertama*; pemerintah lebih memberikan perhatian membangun partisipasi masyarakat, dari pada memobilisasi masyarakat, *kedua*; respon pemerintah terhadap *public interest* harus diprogramkan dengan baik, *ketiga*; pemerintah harus pandai berkomunikasi dengan masyarakat secara elegan, bernegosiasi, bergaining, kompromi dan konsensus dalam menghadapi tuntutan masyarakat, *keempat*; sedapat mungkin menghindari konflik kekerasan seminimal mungkin. Jika pemerintah melakukan tindakan berdasarkan pemikiran di atas, maka dalam menghadapi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh para PKL, GEPENG, PSK dan PRAMUWISMA, cara melakukan tindakan penertiban tetap dengan cara demokratis melalui dialog, komunikasi yang baik, konsensus, kompromi dan negosiasi. Cara tindakan demokratis tersebut niscaya tidak terjadi konflik dan bentrokan fisik dengan aparat Satpol PP. Sebab aparat pemerintah sebagai fungsi pamong praja justru akan melakukan pendekatan yang persuasif seperti tersebut di atas, ketimbang menampilkan sebagai sosok PENGUASA, yang berlindung dibalik aturan birokratis. Jika aparat penegak hukum berpenampilan sebagai “penguasa” maka terjadi tindakan kekerasan dan bentrokan fisik tersebut tidak terelakan setiap kali melakukan penertiban. Demikian pula Tindakan yang dapat dianggap menciderai nilai-nilai demokrasi telah dipertontonkan oleh aparat kepolisian misalnya dalam memerangi terorisme melalui Densus 88. Setiap warga negara sudah pasti menolak terhadap segala bentuk terorisme dan harus ditumpas. Akan tetapi penanganannya tetap harus sesuai dengan hukum yang berlaku. Fenomena yang terjadi penangkapan terhadap seorang yang di mata masyarakat dan terutama umat islam adalah sebagai seorang Ustadz sepuh menjelang bulan suci ramadhan tahun 2010, sungguh menjadi sorotan publik yang memprihatinkan atas tindakan aparat penegak hukum pemerintah. Meskipun

telah disangkakan sebagai mengetahui dan memfasilitasi gerakan terorisme, namun sungguh sangat disesalkan bahwa cara penangkapannya justru menunjukkan tindakan kekerasan yang tidak mencerminkan “tindakan demokratis”. Padahal dalam hukum tetap harus menjunjung tinggi “ praduga tak bersalah”. Sedangkan persepsi dan definisi “terorisme” masih berbeda antara pemerintah dengan masyarakat, terutama umat Islam, karena yang selalu menjadi tersangka adalah para aktifis pengajian dan bahkan pesantren serta kyai. Tindakan kekerasan oleh alat negara terhadap umat Islam yang dituduh teroris, seakan mengulangi kembali sejarah Orde baru dalam menghadapi radikalisasi aktifis Islam. Menilik pengalaman sejarah yang lalu, sudah saatnya para pemimpin pemerintahan berbicara atas dasar nurani dan sebagai negarawan. Karena sesungguhnya sebagai negara berdaulat, pemerintah sudah harus antisipatif bahwa negeri ini masih menghadapi upaya “*divide et empera*” oleh kekuatan asing. Apakah bangsa ini masih tega para pemimpin negeri ini membunuh rakyatnya tanpa hukum yang jelas. Perburuan terorisme masih terus belangsung, bahkan pada bulan Juli 2013 penangkapan diduga teroris ditangkap dengan eksekusi di lapangan di depan umum dengan kesiap siagaan yang optimum seolah para terduga teroris akan melawan dengan senjata berat yang sama dengan penegak hukum sehingga harus dilawan sebagaimana dalam hukum perang, musuh harus dibunuh sebelum membunuh. Kejadian di sebuah kota kecil di Jawa Tengah tersebut mengisyaratkan perburuan teroris seakan kurang didukung data intelejen yang akurat sehingga setiap menemukan buruannya harus dieksekusi mati meskipun di depan umum. Celaknya teroris di Indonesia apakah mereka digerakkan oleh orang asing atau bukan yang menjadi lahan penyamaran justru berkedok santri dan pesantren. Pola penanganan terorime di Indonesia yang mudah lebih dengan membangun pencitraan untuk mendapat pengakuan dunia internasional terutama kebijakan luar negeri Amerika Serikat yaitu terorisme sebagai musuh sejati Amerika Serikat. Namun implikasi yang kurang dipehitungkan dengan baik bahwa di samping terjebak oleh skenario “*divide et empera*” juga menunjukkan gejala dan kecenderungan menumbuhkan kecurigaan dan sikap kurang simpati yang tumbuh di berbagai kalangan umat Islam di Indonesia. Oleh sebab itu, kecenderungan mulai terakumulasinya ketegangan dan benturan antara umat islam dengan aparat penegak hukum terutama Densus 88 harus dicermati dengan baik dan menjadi perhatian pemerintah. Contoh lain di Afghanistan, hanya karena memburu teroris, sudah 1 juta penduduk terbunuh dengan sia-sia. Memang tindakan demokratis memerlukan proses yang cukup panjang karena aparat pemerintah melakukan tindakan persuasif, konsensus dan kompromi untuk tujuan mengurangi seminimal mungkin terjadi kekerasan dan konflik bisa dihindari dengan baik. Dengan demikian pemerintah dalam menjalankan kebijakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat memang harus dengan kesabaran, mengayomi, bimbingan, bukan menganggap rakyat atau warga negara dianggap musuh bagi pemerintah. Tugas pemerintah yang paling utama

adalah melindungi segenap tumpah darah bagi keselamatan warga negara secara lebih adil, hal tersebut akan terwujud jika tindakan pemerintah tetap dilakukan dengan cara cara demokratis.

8.3.5. Menyadari Akuntabilitas Itu Bukan Sesuatu Yang Sederhana Atau Mudah (*Recognize That Accountability Is Not Simple*);

Dalam pandangan ini menganjurkan bahwa pertanggungjawaban pejabat publik terhadap kinerja yang dilakukan selama dalam masa jabatan, tidak hanya tertulis secara formalitas dan sederhana melalui acara ceremonial dalam sidang badan legislatif. Namun pertanggung jawaban terhadap Publik dilakukan berdasarkan hasil kinerja yang jelas dan terukur. Pengukuran pertanggungjawaban kinerja tersebut dilakukan secara transparan dan tidak direayasa. Sedangkan bentuk pertanggung jawaban diatur dengan mekanisme *reward and punishment* yang jelas dan konsisten. Apabila terjadi kegagalan kinerja sampai dianggap melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundangan yang berlaku, maka sanksi terhadap pejabat Publik jika sampai pemberhentiannya atas desakan publik pemilihnya maupun pengunduran diri secara sukarela karena tanggung jawab moral, juga diatur melalui mekanisme terukur dan memiliki dasar hukum yang kuat. Meskipun pengunduran diri secara sukarela dan atau desakan publik tersebut di atas. Belum ada mekanisme peraturan perundangan yang ada. Namun secara empiris, pengunduran diri pejabat publik, secara sukarela maupun pemberhentian berdasarkan tuntutan dan desakan publik pernah terjadi dan bahkan dengan melalui *people power*. Dengan demikian pertanggungjawaban pejabat publik merupakan rangkaian proses akhir yang menentukan kualitas kinerjanya, bisa menjadi acuan bagi setiap pejabat publik. Oleh sebab itu, dalam setiap penyelenggaraan pemilu jika terdapat pejabat publik mencalonkan kembali sebagai *in cumbent* tidak terpilih lagi, maka sesungguhnya merupakan hukuman bagi pejabat publik tersebut terhadap “pertanggungjawaban” yang ditolak oleh masyarakatnya sendiri.

8.3.6. Melayani Lebih Baik Daripada Mengarahkan (*Serve Rather Than Steer*);

Pandangan ini memang penekanannya berbeda dengan konsep *re-inventing goverment*. Dalam prinsip *catalitic government* disebutkan bahwa kiat *steer rather than rowing*, dimaksudkan bahwa pemerintah lebih baik memberikan pengarahan yakni sebagai pemegang “*steer*” artinya pemerintah sebagai regulator, fasilitator, pengendali, bukan sebagai palaksana operasional. Pemerintah lebih bersifat pasif dan ibarat seperti anjing penjaga malam atau istilahnya “*watch dog*”. Jika ada pelanggaran terhadap pelaksanaan aturan atau kebijakan yang dibuat pemerintah maka pemerintah baru bertindak. Tetapi dalam pandangan *new public services* yaitu pemerintah lebih proaktif dalam memberikan pelayanan dari pada pemerintah sebagai pengarah atau

pengendali saja. Pendapat ini dimaksudkan bahwa pemerintah dalam tindakannya lebih memperhatikan dan memprioritaskan penanganan program yang berorientasi pada pelayanan. Oleh karena itu segenap fungsi pemerintah merupakan bentuk pelayanan publik, artinya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan legislatif, tidak ada yang ditujukan hanya kepada orang perorang atau kelompok, apalagi golongan, namun semua kebijakan harus ditujukan untuk pelayanan publik. Sebab tidak mustahil dalam penyelenggaraan pemerintahan melakukan kolusi dengan pelaku bisnis yang semata mata berorientasi pada profit, sehingga kebijakan yang dibuatnya, jika terjadi perbuatan *moral hazzard* oleh pejabat publik, maka cenderung lebih menguntungkan pelaku bisnis dan mengabaikan prioritas terhadap kepentingan publik. Secara teoritis terjadinya kolusi antara penguasa dan pelaku bisnis tersebut hanya terjadi di negara yang disebut "*Coorporate State*". Oleh karena itu dalam *new public services* setiap tindakan pemerintah selalu berorientasi kepada kepentingan publik, tidak hanya sekedar sebagai pengarah (*steer*) tapi lebih proaktif dan responsif terhadap baik kegagalan pasar maupun masalah sosial yang memiliki dampak krisis sosial yang besar.

8.3.7. Nilai Masyarakat Lebih Utama Daripada Sekedar Produktivitas (*Value People, Not Just Productivity*);

Dalam pandangan ini menganjurkan bahwa pemerintah sebaiknya lebih memperhatikan dan mementingkan nilai-nilai kemasyarakatan, tidak hanya mengejar pertumbuhan produktivitas, tetapi mengorbankan nilai-nilai sosial. Pendapat ini dimaksudkan bahwa memelihara dan memperkuat serta menjaga nilai nilai kemasyarakatan seperti; membangun semangat gotong royong, memperkuat nilai-nilai kekeluargaan, nilai-nilai kesabaran, nilai sopan santun, nilai-nilai semangat kejuangan, harus menjadi program yang terintegrasi dengan program pembangunan seiring dengan peningkatan produktivitas. Sebab tidak jarang di negara-negara berkembang memiliki ekspektasi pembangunan ekonomi dan sangat ambisius untuk mengejar produktivitas berbagai sektor, tetapi mengorbankan nilai-nilai kemasyarakatan, sehingga tidak mustahil nilai-nilai dasar tersebut tercabut dari akarnya, bangsa itu dapat kehilangan jati diri bangsanya. Jepang sebagai contoh negara maju yang tidak meninggalkan nilai-nilai dasar dalam membangun negerinya sebagai sebuah negara yang modern dan memiliki teknologi yang maju, tetapi nilai budaya masih tetap eksis. Di Indonesia pengalaman membangun selama empat dasawarsa, dengan terjadinya krisis ekonomi sampai disebut dengan krisis multidimensi, jika tidak waspada lambat laun bangsa Indonesia akan kehilangan nilai-nilai dasar sebagai falsafah bangsa yang merupakan ciri dan identitas serta jatidiri bangsa akan hilang dan tinggal nama saja yaitu "Pancasila".

Uraian yang cukup mendalam terhadap elaborasi paradigma “*new public services*” tersebut di atas, pada dasarnya konsep tersebut mencerminkan perbedaan gaya dalam mengurus kepentingan publik yakni lebih berorientasi pada perhatian yang lebih besar terhadap kepentingan publik, menempatkan negara sebagai pengatur, pengendali dan melakukan intervensi yang optimum ketika kepentingan publik terabaikan oleh suatu kebijakan yang tidak tepat sasaran. Artinya peran negara lebih responsif ketika masyarakat luas mengalami kerugian akibat kebijakan tertentu misalnya terjadi “kegagalan pasar, alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran, dan lain-lain. Meskipun perhatian negara cukup besar terutama dalam menjaga nilai-nilai masyarakat dan upaya peningkatan kesejahteraan, namun tindakannya tetap tidak otoriter, tetapi tetap menjaga terhadap koridor nilai-nilai demokrasi (*act democratically*).

Ketujuh prinsip-prinsip dasar paradigma NPS sebagaimana yang diuraikan di atas pada hakikatnya memperkuat kembali peran kedudukan negara dalam mengatasi persoalan masyarakat baik di bidang ekonomi, politik dan sosial budaya, di mana terdapat sebagian masyarakat yang tidak mampu mengatasi masalah tersebut misalnya di bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan dan hak asasi manusia, kemiskinan, maka pemerintah harus lebih proaktif dan responsif secara cepat mengatasi masalah-masalah tersebut dengan tuntas. Secara empiristik menunjukkan bahwa dewasa ini kecenderungan pemerintah tanpa disadari beberapa kebijakan misalnya di bidang pertambangan dan energi, ketenagakerjaan dan sektor ekonomi makro lebih berpihak kepada para pebisnis domestik terutama asing, membawa implikasi terhadap timbulnya kesenjangan ekonomi di tengah masyarakat. Penjelasan di atas didukung beberapa catatan yang telah diuraikan pada bab terdahulu tentang undang-undang yaitu sebanyak 73 Undang-undang merupakan pesanan asing. Fenomena tersebut menjadi tugas pemerintah di masa yang akan datang agar secara bertahap melakukan perubahan undang-undang sebagai perwujudan kebijakan publik yang benar-benar merupakan *problem solving* untuk mengatasi “kemiskinan dan kebodohan” masyarakat yang masih besar di Indonesia. Artinya dasar konstitusi negara tetap menjadi landasan dan acuan pembuatan undang-undang termasuk peraturan pelaksanaannya. Oleh sebab itu, sebagai negara berdaulat mampu membangun Ipelektrososbudhankam secara mandiri dan berdikari serta didukung oleh *National Character Building* yang kuat. Profil kepemimpinan presiden Joko Widodo yang populis dan sederhana memiliki potensi untuk mengembangkan paradigma NPS sebagaimana yang telah diuraikan di atas. Konsep dan teori “blusukan” ala Jokowi” dapat dimaknai sebagai usaha usaha menerobos “stagnasi birokrasi” dengan tujuan “*the seek public interest*”. Melalui pendekatan ke bawah langsung kepada masyarakat merupakan tindakan yang demokratis. Dengan ideologi doktrin Trisakti dan konsep “Nawacita” merupakan upaya merealisasikan paradigma; *value people just not productivity*, *value citizen not custumor*”.

BAB IX

PERGESERAN PERAN NEGARA DALAM URUSAN SEKTOR PUBLIK DI INDONESIA

9.1. Latar Belakang

Pada bab ini merupakan pengembangan paparan yang disajikan pada *Third International Conference on Public Management* 2014 August-18-19, 2014 di Bali, Indonesia, dengan Judul *The Role Shifting of the State In Public Sector Affairs in Indonesia*. Adapun maksud topik ini menjadi bagian dalam buku ini adalah dalam kajian ilmu administrasi publik, tren perkembangannya menuju pada kajian manajemen publik. Menurut penulis substansi dari paparan tersebut merupakan pengayaan dalam ruang lingkup kajian manajemen publik. Untuk itu, jika materi paparan di atas disajikan sebagai bab terakhir dalam buku ini cukup relevan untuk melengkapi dan menambah kesempurnaan buku ini.

Dalam konstitusi negara yang terkait dengan kesejahteraan rakyat yaitu pertama; sektor publik yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Kedua; setiap warga negara berhak mendapatkan kehidupan yang layak. Ketiga; fakir miskin dipelihara oleh negara. Sumber sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak merupakan hak setiap warga negara untuk memperolehnya sebagai bagian dalam menjaga dan memelihara kualitas kehidupan setiap warga negara. Sumber sumber daya yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat atau yang disebut sektor publik misalnya; kebutuhan dasar pangan seperti beras, gula, daging, cabai, kedelai, air bersih, transportasi, kelistrikan, energi dan mineral, LPG, kesehatan, pendidikan, perumahan, pertahanan dan lain-lain, disebut sebagai barang publik (*public good*). Sebaliknya

kebutuhan masyarakat yang bersifat pribadi yang diurus oleh sektor swasta disebut barang private (*private good*) seperti; sabun, pasta gigi, baju, sepatu, minyak wangi, TV dan lain-lain. Terkait dengan sektor publik atau barang publik di atas ketersediaanya dilakukan oleh pemerintah atau diserahkan kewenangan pengelolaannya kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Seiring dengan perjalanan waktu dan perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan mulai dari paradigma “administrasi negara tradisional (*old public administration*)” menuju manajemen publik baru (*new public management*) bentuk lembaga pengurusan sektor publik tersebut juga mengalami perubahan. Pada awalnya BUMN berbentuk “perusahaan negara” atau “jawatan” berubah menjadi “Perusahaan Umum”. Ciri bentuk ini setiap produk yang dikonsumsi masyarakat, tarif terhadap barang publik tersebut ditetapkan oleh pemerintah. Ketika manajemen pemerintahan menerapkan manajemen publik baru pada tahun 1990-an, terinspirasi oleh pemikiran misalnya David Osborn dan Ted Galbraith (1992) dalam buku “*Reinventing Government*”. Adapun ciri-ciri penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada paradigma manajemen publik baru (*new public management*) yaitu pertama; pemerintah menyatakan diri sebagai regulator sedangkan fungsi operator diserahkan kepada BUMN atau sektor swasta. Kedua; pemerintah yang baik adalah pemerintah yang sedikit memerintah (“*the best government is the least government*”, Herry Gamel dalam Rian Nugraha, 2006). Ketiga; pemerintahan menerapkan asas demokrasi dan desentralisasi. Keempat; dalam sistem ekonomi menganut pasar bebas. Kelima; pemerintah menganut ketebukaan informasi publik. Keenam; dalam konteks pergaulan dunia internasional pemerintah tidak terlepas dari bantuan luar negeri dan utang luar negeri.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas mengenai perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan sudah barang tentu dalam urusan sektor publik juga mengalami perubahan dalam tata kelola barang publik tersebut. Terjadinya pergeseran peran negara tersebut berawal dari konsekuensi logis pemerintah Indonesia dalam pengelolaan ekonomi nasional mendapat bimbingan dari IMF dan World Bank karena terikat oleh utang luar negeri. Oleh sebab itu, kebijakan ekonomi Indonesia harus mengikuti keinginan IMF dan World Bank dalam hal deregulasi ekonomi, mengikuti pasar bebas dan privatisasi. Dalam konteks program “privatisasi” salah satu anjuran World Bank adalah seluruh BUMN yang berbentuk “perusahaan negara atau jawatan dan perusahaan umum harus berubah menjadi “perseroan terbatas (Tbk)”. Argumentasi perubahan bentuk badan usaha yang sama dengan badan usaha swasta tersebut dimaksudkan agar dalam pengelolaan bisnis lebih berorientasi pada efisiensi dan keleluasaan dalam ekspansi bisnis global. Walaupun barang atau produk yang dikelola oleh BUMN tersebut sesungguhnya masih sarat domain muatan sektor publik atau barang publik seperti; transportasi, air bersih, kelistrikan, BBM, LPG,

kebutuhan dasar pangan dan lain-lain yang seharusnya sebagaimana dalam teori sektor publik kehadiran peran negara masih dibutuhkan. Akan tetapi dalam kenyataannya pengelolaan seluruh sektor publik yang dikelola BUMN sudah berubah dalam bentuk “Perseroan Terbatas atau PT (Tbk) kecuali beberapa BUMN seperti “Perum Damri dan Perum Bulog”. Perubahan bentuk pengurusan sektor publik tersebut menimbulkan konsekuensi logis terhadap cara memperoleh barang tersebut yang diterima masyarakat. Jika dicermati lebih mendalam perubahan bentuk pengurusan sektor publik sebenarnya kurang menguntungkan bagi masyarakat yang memiliki pendapatan rendah. Ketika pengurusan sektor publik dalam bentuk “Perusahaan Negara atau Perusahaan Umum” Maka mekanisme harga barang publik (*public good*) seperti; air bersih, listrik, transportasi, bahan bakar minyak (BBM), LPG dan lain-lain, ditetapkan oleh pemerintah, dengan mempertimbangkan kemampuan daya beli masyarakat. Tetapi ketika urusan sektor publik berbentuk “perseroan terbatas”, maka harga barang publik tersebut ditetapkan berdasarkan mekanisme pasar.

Dalam teori sektor publik, jika terjadi pergeseran sektor publik menjadi barang komoditi, di mana penggunaannya oleh masyarakat ditentukan melalui mekanisme pasar, maka akan merugikan masyarakat luas yang memiliki daya beli rendah. Beberapa fenomena yang dapat membuktikan kerugian yang dirasakan masyarakat yaitu pertama; ketika PT. Pertamina pada bulan Januari tahun 2014 menaikkan harga LPG mencapai 68%, mendapatkan reaksi keras dari masyarakat, mendorong Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudoyono turun tangan langsung. Peristiwa tersebut dalam kajian “ekonomi politik” disebut “kegagalan pasar” (*market failure*). Jika terjadi kegagalan pasar maka Pemerintah melakukan intervensi melalui otoritasnya dalam penetapan harga. Kedua; ketika PT. KAI menetapkan tarif kereta ekonomi sebelum mendapatkan anggaran *Public Service Obligation* (PSO) maka PT. KAI dalam menetapkan tarif kelas ekonomi berdasarkan mekanisme pasar dengan perhitungan pada orientasi profit. Sebenarnya di negara-negara maju pengelolaan transportasi umum (*public transport*) juga masih mendapat subsidi termasuk kereta api karena jika berharap untung adalah sebuah ilusi. Ketiga; mengenai penyelenggaraan jalan Tol di Indonesia, terutama jalan Tol dalam kota di Jakarta. Dari aspek pembangunan prasarana jalan Tol, menguasai ruang yang lebih luas dengan kewajiban membayar tarif Tol tertentu bagi masyarakat yang mampu mengonsumsi jalan Tol. Sedangkan bagi masyarakat yang tidak mampu membayar Tol harus melewati ruang jalan yang lebih sempit dengan kemacetan yang luar biasa. Walaupun jalan Tol dalam kota juga mengalami kemacetan yang sama, tetapi tidak mengalami stagnasi. Ditambah lagi sistem tarif Tol yang ditentukan melalui peraturan perundangan yang menetapkan kenaikan tarif Tol setiap dua (2) tahun sekali. Namun kenaikan tarif Tol tersebut belum diimbangi pelayanan yang baik. Misalnya di berbagai lintasan jalan Tol di Indonesia kondisi jalannya masih buruk, berlubang, bergelombang dan kurang halus.

Melihat fenomena tersebut di atas memberikan justifikasi kebenaran atas pemikiran dalam konstitusi negara yang menyatakan bahwa sumber daya yang di dalamnya terkandung bumi dan air yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Akan tetapi seiring dengan pengelolaan sumber-sumber ekonomi negara yang dikelola BUMN telah berbentuk “Perseroan Terbatas” (Tbk), maka kehadiran negara telah menghilang dan kebenaran atas nama negara juga semakin hilang, digantikan oleh “kebenaran” atas nama “otoritas pasar”.

Sebagaimana diketahui bahwa masyarakat Indonesia sebagian besar hidup di daerah pedesaan yang jumlahnya sebanyak 79.702 desa (BPS,2012). Fenomena yang menonjol saat ini dari aspek demografi yaitu terjadinya arus urbanisasi yang cukup massif ke pusat-pusat pertumbuhan kota di berbagai wilayah. Fenomena ini menunjukkan manajemen pemerintahan desa lemah dikarenakan kewenangan yang dimiliki sangat terbatas serta kualitas sumber daya manusia yang juga masih rendah. Keterbatasan dalam mengelola potensi pedesaan berdampak terhadap menurunnya kualitas hidup masyarakat pedesaan. Kondisi tersebut semakin diperburuk dengan peran negara yang semakin terbatas karena sudah beralih kepada kekuatan otoritas pasar. Implikasi pergeseran peran negara tersebut mengakibatkan semakin terbatasnya masyarakat terutama yang hidup di pedesaan mendapatkan akses kebutuhan barang publik yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari. Dengan kondisi daya beli masyarakat pedesaan yang rendah maka dipastikan akan menghadapi kesulitan untuk mendapatkan kebutuhan barang publik seperti; air bersih, listrik, LPG, transportasi umum dan kebutuhan pokok pangan yang harganya terus melambung. Menghadapi pelaksanaan undang-undang pemerintahan desa dan kebijakan pemerintahan yang baru akan mengalokasikan anggaran sebesar 1,4 miliar rupiah, maka masyarakat desa akan memiliki harapan perubahan dalam peningkatan kesejahteraannya. Namun tantangan yang terberat yaitu bagaimana mengelola pemerintahan desa yang memiliki anggaran cukup besar dengan keterbatasan sumber daya manusianya.

9.2. Landasan Konsep dan Teori

Sebagai landasan konsep dan teori dalam melakukan kajian tentang peran negara dalam urusan sektor publik yang memiliki relasi kuat dengan fungsi pemerintah eksekutif sebagai pelaksana kebijakan publik Kajian maka sebagai hasil akhir yaitu “kualitas pelayanan publik”. Konsep dan teori yang menjadi landasan kajian antara lain; sektor publik, manajemen publik dan pelayanan publik. Salah satu kajian mengenai urusan sektor publik termasuk ruang lingkup studi manajemen publik. Fokus perhatian kajian manajemen publik antara lain terkait dengan kapabilitas manajemen pelayanan publik. Misalnya harapan masyarakat terhadap kebutuhan layanan listrik yang jarang padam, air bersih yang selalu tersedia, transportasi yang murah dan nyaman, ruang

publik yang menyegarkan, perlindungan terhadap rasa aman dan lain-lain. Pengurusan sektor publik seperti harapan tersebut di atas, membutuhkan tindakan manajerial misalnya; perencanaan strategis, manajemen strategis, anggaran berbasis kinerja, manajemen kinerja, planning, evaluasi, review dan teknik (PERT), manajemen proyek. Menurut Graham and Hays (1991) memberikan definisi manajemen publik yaitu: *“public managment are concerned with efficiency, accountability, goal achievement and other managerial and technical questions”*. Dalam perkembangan kajian “manajemen publik” dipengaruhi oleh beberapa pemikiran atau paradigma baik pada masa yang lalu maupun pada masa kini. Pemikiran pada masa yang lalu dalam penyediaan pelayanan publik dipengaruhi oleh Max Weber tentang “Birokrasi rasional”. Beberapa pemikiran yang sangat terkenal dan sampai saat ini menjadi bahan kajian komparatif tentang birokrasi pemerintahan antara lain; bentuk organisasi pemerintahan yang hirearchis, hubungan sesama karyawan bersifat impersonal, aturan diberlakukan dengan sangat ketat atau kaku, pembagian tugas yang rinci, setiap karyawan memiliki keahlian tertentu serta pemisahan yang tegas antara asset pribadi dengan asset kantor. Tipe birokrasi rasional yang disebutkan di atas oleh para pakar dinilai sangat ideal dan sulit dilaksanakan. Oleh sebab itu, birokrasi rasional juga sering disebut sebagai “birokrasi utopia”. Pada kenyataannya tipe birokrasi Max Weber di negara Amerika Serikat, Eropa Barat dan Inggris termasuk di Indonesia tidak berjalan dengan baik kecuali di Jerman. Pada masa itu disebut masa administrasi tradisional dengan ciri-ciri pelayanan yang berbeli-belit atau birokratis dan muncul terjadinya perilaku *“red tape”* atau KKN. Perkembangan pada awal tahun 1970-an sampai dengan tahun 2000-an di beberapa negara maju mulai melakukan reformasi birokrasi atau administrative reform. Misalnya Hariyoso, S (2002) memetakan tahapan perkembangan “administrative reform” yaitu pertama; “Democrative Administration” (Vincent Ostrom, 1974), yang membahas antara lain pelibatan partisipasi rakyat dalam pelayanan publik untuk lapisan masyarakat bawah. Kedua; “New Public Adminstration”, (H.G. Frederickson, 1980), inti bahasan buku ini fokus pada nilai-nilai *“social equity”* dan pendekatan psikologi pelayanan publik yang profesional dan dukungan teknis intelektual dalam pelayanan, lebih humanis. Ketiga; *Reinventing Government* (David Osborn dan Ted Gablaer, 1992), inti buku ini fokus pada upaya melakukan *“redesain”* pelayanan publik dengan menempatkan peran pemerintah sebagai *“katalis”* (*“catalitic goverment”*), revitalisasi sektor publik, profesional, desentralisasi dan orientasi pada hasil, organisasi berkinerja tinggi. Keempat; *“New Paradigma Of Goverment”*, (Patricia Ingraham and Barbara Romzek, 1994), pokok bahasan dalam buku ini; melakukan *reengeneering* lembaga publik lokal yang lancar dalam menangani urusan, penggunaan teknologi pelayanan publik yang cepat, transparan, orientasi kualitas produk yang prima, cepat, tanpa sekat dengan publik, tanpa pat gulipat, orientasi standarisasi serta *total quality management*. Kelima; *“Paradigma Good Governance”*, Kathreen Lauder, 2001, fokus

buku ini memberikan penekanan terhadap makna “*governance*” seni mengendalikan (*the art of steering*); institusi-institusi, proses budaya dalam penanganan isu-isu politik utamanya bagaimana pendayagunaan otoritas, penanganan desesi dan kepentingan publik ditanggapi. Pendapat para pakar tersebut melengkapi seluruh ruang lingkup tindakan managerial yang bermuara pada hasil akhir yaitu tercapainya efisiensi dan pertanggungjawaban publik terhadap kualitas pelayanan publik kepada masyarakat dari berbagai sektor publik yang dibutuhkan oleh setiap warga negara.

Dalam kajian paradigma manajemen publik, dikategorikan dalam ruang lingkup paradigma “*new public mangament*” (NPM). Dalam konteks di Indonesia, terkait dengan kebijakan bidang aparatur negara tentang “reformasi birokrasi”, menunjukkan keseriusan pemerintah dalam menerapkan paradigma tersebut di atas. Walaupun tingkat keberhasilan reformasi birokrasi belum nampak signifikan seperti; masih kuatnya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme dalam penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat, regional dan lokal. Memang pada dasarnya pemerintah menyadari bahwa melakukan perubahan paradigma membutuhkan waktu yang cukup lama. Oleh sebab itu, dalam road map reformasi birokrasi, pemerinah mencanangkan pada tahun 2025 bahwa pemerintahan yang bersih dan berwibawa baru akan terwujud.

Apabila mencermati penyelenggaraan pemerintahan sejak Orde Baru sampai dengan era Reformasi, walaupun pada era tersebut telah menerapkan paradigma NPM, namun persoalan mendasar yang belum tuntas diselesaikan yaitu; pertama; kesenjangan sosial yang semakin tajam. Kedua; disparisitas pendapatan masyarakat yang masih tinggi. Ketiga; kekuatan pemodal asing semakin menguasai sumber sumber daya alam. Keempat; Indonesia masih menjadi arena pasar bagi barang barang luar negeri. Kelima; pelayanan publik masih belum memuaskan.

Persoalan besar tersebut di atas sesungguhnya oleh pemerintah telah direspon dengan baik melalui beberapa kebijakan antara lain tentang “kebebasan informasi publik, pelayanan publik, Badan Pengelola Jaminan Sosial, larangan ekspor bahan baku mineral dan batu bara dan lain-lain. Rangkaian kebijakan yang terkait dengan sektor publik, sebagai upaya mengembalikan peran pemerintah untuk mengatasi kegagalan pasar dan kegagalan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Tindakan pemerintah yang mencoba mengatasi persoalan besar tersebut di atas, dalam perspektif paradigma administrasi negara termasuk dalam kajian paradigma “*new public services*” (NPS). Paradigma ini buah pemikiran dari Denhart (2003) dalam bukunya “*the public services*”, pada intinya dalam buku ini merupakan kritik terhadap kelemahan dari paradigma “*new public mangament*”. Pemikiran “Denhart” menitikberatkan pada peran dan fungsi negara yang lebih besar dalam memberikan pelayanan kepada warga negara secara luas dan merata. Denhart (2003) mengajukan konsep untuk meningkat kualitas pelayanan publik sebagaimana telah dijelaskan secara mendalam pada bab sebelumnya yaitu; *service zitizen, not customer, seek the public interest, value*

citizenship over entrepreneurship, think strategically, act democratically, recognize that accountability is not simple, serve rather than steer, value people, not just productivity. Kedelapan prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut Denhart (2003) jika dijalankan dengan baik maka negara dan pemerintah lebih fokus mengedepankan terhadap “pelayanan publik”. Artinya menyediakan pelayanan yang lebih prima kepada setiap warga negara secara luas dan merata serta proporsional seluruh kebutuhan kehidupan warga negaranya sebagai prioritas utama dalam “*mind stream*” kebijakan pemerintah. Keseriusan pemerintah melakukan perubahan terhadap kritik mengenai ketidakhadiran peran negara dalam persoalan besar masyarakat baik di bidang sosial dan ekonomi, maka kehadiran “Badan Pengelolaan Jaminan Sosial (BPJS)”, merupakan jawaban terhadap kritik di atas. Walaupun kehadirannya cukup terlambat, namun kesungguhan pemerintah dalam upaya memperbaiki kesenjangan sosial patut diapresiasi secara baik. Masyarakat perlu memantau dan melakukan kontrol terhadap pelaksanaan BPJS agar kebijakan yang merupakan komitmen pemerintah terhadap kalangan menengah ke bawah.

Penjelasan di atas mengenai paradigma NPM dan NPS sebenarnya kedua paradigma telah diakomodir dalam beberapa kebijakan pemerintah, meskipun dalam pelaksanaannya belum berjalan optimal. Beberapa ciri kedua paradigma NPM dan NPS dalam penyelenggaraan pemerintahan antara lain; pertama; sistem politik yang demokratis. Kedua; sistem pemerintahan yang desentralisasi. Ketiga; penyelenggaraan sektor ekonomi mengikuti mekanisme pasar bebas. Keempat; pemerintah telah menyerahkan sebagian kewenangan kepada sektor swasta untuk ikut menyelenggarakan pelayanan publik atau disebut privatisasi. Kelima; pelayanan informasi publik dibuka melalui internet sehingga masyarakat mudah mengakses dengan baik. Keenam: telah didirikan Badan Pengelola Jaminan Sosial. Keenam: telah ditetapkan peraturan perundangan tentang “pelayanan publik”.

Pemikiran NPM sebenarnya memberikan alternatif bahwa mengurus pelayanan publik agar memuaskan para pelanggan, dapat memanfaatkan konsep dan teori manajemen bisnis untuk penyelenggaraan sektor publik. Walaupun urusan sektor publik dengan sektor swasta merupakan sesuatu yang sangat berbeda. Sektor publik diatur oleh pemerintah yang merupakan organisasi publik yang kompleks. Di samping itu otoritas pemerintah bersifat monopolitis, sumber keuangan pemerintah dari pajak, pemilik sektor publik seluruh warga negara. Adapun sektor swasta pemiliknya para pemegang saham yang jumlahnya terbatas. Sumber-sumber keuangan diperoleh dari para pelanggan, berorientasi kepada keuntungan. Kekuatan otoritas diperoleh melalui keunggulan dalam kompetisi. Pada kenyataannya manajemen bisnis hasilnya lebih efisien dan produktif. Oleh sebab itu, perubahan pemikiran pengurusan sektor publik dengan meniru gaya manajemen bisnis menjadi logis dalam perspektif perhitungan ekonomi. Ketika terjadi kegagalan pasar maka peran dan fungsi negara

harus tetap dijalankan yaitu fungsi “ alokasi, distribusi dan stabilisasi. Ketiga peran dan fungsi pemerintah dapat dijelaskan yaitu pertama; fungsi alokasi dimaksudkan bahwa dengan segala keterbatasan sumber daya maka pemerintah melakukan kebijakan alokasi sumber daya tersebut secara tepat sasaran. Agenda prioritas merupakan keniscayaan dalam melakukan alokasi misalnya untuk segmen anggaran. Dengan perhitungan dan kajian yang matang dalam perspektif perencanaan anggaran belanja negara dan daerah, sehingga fungsi alokasi dapat tercapai secara optimal. Kedua; fungsi distribusi juga merupakan fungsi utama pemerintah, sebab sesuai mandat rakyat hanya negara dan pemerintah sebagai lembaga yang kredibel dan dipercaya untuk melaksanakan asas “keadilan”. Distribusi merupakan fungsi negara dan pemerintah yang paling sangat vital dan strategis. Sumber daya yang terbatas dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu, urusan sektor publik diserahkan kepada BUMN dimaksudkan agar proses distribusi barang publik dapat dilakukan secara adil, luas dan merata. Perubahan bentuk BUMN saat ini sebagai “perseroan terbatas”, artinya untuk memperoleh barang publik ditentukan berdasarkan mekanisme pasar. Jika dicermati terdapat fenomena yang menarik bahwa ketika terjadi kenaikan harga LPG sampai 68% mendapat reaksi keras dari masyarakat dan di samping kenaikan harga barang publik lainnya. Menjadi pertanyaan penting yaitu; sejauhmana peran BUMN dalam melaksanakan distribusi sumber daya barang publik dalam kaitan dengan upaya pemerintah meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Demikian pula sejauhmana peran BUMN dalam memperkuat ekonomi nasional di tengah membanjirnya barang-barang kebutuhan konsumsi dari luar negeri. Bahkan Indonesia sudah menjadi arena pasar hampir seluruh barang kebutuhan pokok melalui berdirinya “mini market” seperti Alfa Mart dan sejenisnya diseluruh pelosok tanah air. Pertanyaan ini relevan untuk diajukan dalam konteks kondisi ekonomi negara yang belum stabil. Misalnya melambungnya harga kebutuhan pokok pangan seperti daging, cabai, gula, bawang merah/putih serta LPG tanpa melihat kondisi masyarakat yang berpenghasilan rendah jumlahnya masih besar. Dengan demikian menjadi bukti empiris bahwa telah terjadi kebenaran atas nama negara melalui konstitusi negara telah hilang dan kini muncul fenomena “kebenaran” atas nama “pasar”. Ideologi “pasar” sudah dipastikan mengabaikan realitas masyarakat yang masih berada di bawah garis kemiskinan tidak mampu mendapatkan barang publik secara adil sebagaimana contoh dan penjelasan di atas. Fungsi distribusi yang diperankan oleh BUMN patut dipertanyakan bahwa dewasa ini peran BUMN sudah hilang digantikan dengan peran BUMN yang lebih berorientasi pada efisiensi dan keuntungan serta meninggalkan fungsi sosialnya. Oleh sebab itu, fenomena setiap menjelang “hari raya idhul fitri” atau lebaran baik pemerintah maupun BUMN dan sektor swasta ramai-ramai menyelenggarakan acara “mudik gratis” yang diminati oleh masyarakat banyak secara suka cita. Fenomena tersebut mencerminkan

bahwa pemerintah mengakui terdapat sebagian besar warga yang belum mampu menikmati barang publik yaitu berupa alat transportasi umum untuk mudik karena mahalnnya harga tiket. Padahal BUMN adalah alat pemerintah dalam memperkuat sokoguru perekonomian nasional guna menunjang tercapainya kesejahteraan masyarakat yang lebih meningkat. Ketiga; fungsi “stabilisasi”, dimaksudkan bahwa peran pemerintah dalam memantapkan stabilisasi terutama di bidang politik dan ekonomi menjadi sangat penting dan strategis. Terganggunya stabilitas ekonomi dan politik dapat menimbulkan kejatuhan suatu pemerintahan. Demikian pula jika terjadi kegagalan pasar akibat gejolak harga barang publik seperti LPG atau kebutuhan pokok pangan maka untuk melakukan stabilisasi harga, pemerintah melaksanakan “operasi pasar” agar dapat menyeimbangkan kembali posisi antara “permintaan dengan penawaran”.

Ketiga peran dan fungsi pemerintah yaitu “distribusi, alokasi dan stabilisasi “ akan berjalan dengan secara merata, luas dan adil, jika sistem pemerintahan mampu menjalankan proses demokrasi dan desentralisasi dengan baik. Pada era reformasi yang sudah berjalan lima belas tahun telah menerapkan sistem desentralisasi secara umum dapat berjalan dengan cukup baik walaupun belum efektif dan tepat sasaran. Sistem desentralisasi dititik-beratkan pada pemerintahan kabupaten/kota. Kendala dan tantangan yang dihadapi sangat kompleks yaitu; pertama; mulai dari hubungan pusat-daerah yang kurang harmonis. Kedua; pengeloaan keuangan daerah yang belum tertib. Ketiga; kualitas para kepala daerah sebagian besar kurang kredibel dan kompeten. Keempat; hubungan eksekutif dan legeslaif daerah kurang hamonis atau hubungan yang kental transaksional. Kelima; pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah terutama yang terkait dengan keberadaan BUMN didaerah masih menjadi tuntutan dalam konsteks pembagian pendapatan daerah. Identifikasi permasalahan di atas merupakan sebagian dari permasalahan lainnya masih banyak, pada kesempatan lain akan dijelaskan sesuai kepentingannya.

Di samping desentralisasi ditingkat Kabupaten/Kota pada masa yang akan datang seiiring dengan pelaksanaan Undang-Undang pemerintahan desa, maka kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan akan bertambah ketika dihadapkan pada pergeseran peran negara terhadap tiga fungsi di atas yang telah berkurang sejak duapuluh tahun terakhir ini. Walaupun ada harapan yang cukup menggembirakan bahwa pemerintahan hasil pemilihan presiden tahun 2014, menjajikan alokasi anggaran kepada pemerintahan desa sebesar 1,4 miliar rupiah. Menyongsong pelaksanaan Undang-Undang tersebut diperlukan “manajemen pemerintahan yang handal dan kredibel, terutama yang terkait dengan perencanaan anggaran dan pelaksanaan serta pengawasannya.

9.3. Kebenaran Otoritas Negara Beralih Kepada Kebenaran Atas Nama Pasar

Sebagaimana diketahui bersama bahwa penerapan manajemen publik baru dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam urusan sektor publik berdasarkan hasil studi World Bank pada tahun 1990-an, memberikan saran agar pemerintah Indonesia melakukan perubahan bentuk BUMN yang semula berbentuk “perusahaan umum” menjadi “perseroan terbatas”. Perubahan tersebut merupakan babak baru pada era pemerintahan Orde Baru dan diteruskan pada masa era Reformasi yakni berorientasi pada gaya manajemen bisnis. Dalam manajemen bisnis kata kunci yang menjadi dasar kebijakan adalah “efisiensi dan profit”. Dua kata kunci tersebut di atas merupakan ciri pokok dalam paradigma manajemen publik baru.

Di negara maju seperti; Inggris, Amerika Serikat, Eropa Barat, Australia, Singapura, sudah terlebih dahulu menerapkan manajemen publik baru dalam urusan sektor publik yaitu yang disebut “privatisasi”. Dalam konsep “privatisasi” pemerintah menyerahkan kewenangan kepada sektor swasta untuk ikut menyelenggarakan dan menyediakan urusan pelayanan publik seperti; air bersih, transportasi, LPG, listrik, pengiriman barang berharga, kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Pada umumnya di negara maju urusan sektor publik tersebut di atas dilakukan oleh sektor swasta melalui kerja sama “pemerintah- swasta atau disebut “*public private partnership*”. Secara umum bentuk privatisasi model tersebut berhasil memberikan kepuasan dalam pelayanan publik kepada masyarakat luas. Walaupun pelaksanaan privatisasi tersebut tetap menimbulkan permasalahan dalam kontrak manajemen, tetapi pemerintah mampu mengatasi dengan baik tanpa mengganggu kinerja pelayanan publik.

Di Indonesia ketika urusan sektor publik yang di kelola BUMN telah berubah dalam bentuk “perseroan terbatas”, beberapa kalangan akademisi menilai sebagai ciri pemerintah yang berbisnis. Gaya manajemen bisnis yang melekat pada pemerintah Indonesiapadasaatiniyaituterjadinyapergeseransektorpublikmenjadibarangkomoditi, di mana penggunaanya ditentukan berdasarkan mekanisme pasar. Konsekuensi logis pergeseran peran negara tersebut membawa implikasi sebagaimana dikatakan oleh “Herry Gamel dalam Rian Nugraha (2006) bahwa “kebenaran tidak lagi ada pada “otoritas negara” akan tetapi “kebenaran telah bergeser pada “otoritas pasar”. Contoh fenomena yang telah disebutkan di atas mengenai kasus PT. Pertamina, PT. Kereta Api Indonesia (KAI) dan PT. Jasa Marga, merupakan justifikasi pembenaran pernyataan di atas. Pergeseran peran negara seperti digambarkan tersebut berpengaruh terhadap kepuasan pelayanan kepada masyarakat luas. Respon masyarakat yang mengeluh terhadap kenaikan harga oleh ketiga BUMN tersebut kurang mempertimbangkan daya beli masyarakat luas, merupakan bukti peran pemerintah telah berkurang dalam keberpihakannya kepada masyarakat miskin. Karena persoalan transportasi dan energi

merupakan pilar pembangunan yang strategis dalam mengemban tanggung jawab nasional dalam memajukan “kesejahteraan rakyat”.

Peran transportasi sebagai “*leading sektor*” sudah barang tentu memiliki implikasi yang luas jika penyelenggaraan transportasi umum kurang efektif dan efisien. Fenomena “mudik lebaran” terutama dari kota besar seperti Jakarta ke daerah dan desa-desa yang jaraknya ratusan kilometer didominasi oleh jutaan sepeda motor merupakan kegagalan fungsi transportasi umum. Di samping itu “fenomena mudik lebaran” terutama yang terjadi di pulau Jawa dan kota-kota besar lainnya di luar pulau Jawa mencerminkan kuatnya arus urbanisasi yang terjadi di wilayah Indonesia. Persoalan “urbanisasi” sebagai fenomena “demografi” juga sebagai cerminan kegagalan pembangunan di kawasan pedesaan. Oleh sebab itu, ketika sistem ekonomi dengan “rezim pasar bebas” telah membajak peran dan fungsi negara dan pemerintah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang dasar, maka sebagai bukti empirik adalah lemahnya “peran pemerintahan desa” dalam penyediaan dan penyelenggaraan “pelayanan publik” terhadap masyarakat pedesaan. Demikian pula kuatnya arus urbanisasi yang sulit terbendung dan bahkan seperti di kota besar sampai terjadi pemerintah melakukan “operasi yustisia” juga membuktikan kebenaran pernyataan di atas. Dengan demikian menyongsong pemerintahan baru hasil pemilihan presiden tahun 2014 dan kado pemerintahan sebelumnya mengeluarkan Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 tentang pemerintahan desa dapat menjadi harapan baru bagi masyarakat pedesaan melakukan perubahan yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraannya. Semangat dan jiwa Undang-Undang tersebut memberikan posisi yang cukup kuat terhadap seperangkat pemerintahan desa dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan di tingkat desa dan rencana memberikan alokasi anggaran 1,4 miliar patut diapresiasi.

9.4. Implikasi Pergeseran Peran Negera Dalam Urusan Sektor Publik Terhadap Pelayanan Publik

Meskipun pemerintah Indonesia telah menerapkan gaya manajemen bisnis sebagaimana mengikuti paradigma *New Publik Management*, akan tetapi efektivitas pelayanan publik masih belum optimal. Bahkan beban hidup masyarakat Indonesia semakin berat dan masyarakat miskin semakin tidak mampu menikmati layanan publik yang disediakan oleh negara. Misal saja tol, kereta api, LPG, pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

Ciri-ciri Pemerintah Indonesia telah menerapkan paradigma *New Publik Management* yaitu pertama; dalam sistem ekonomi Indonesia menganut pasar bebas. Kedua; pemerintah telah menganut demokrasi dan desentralisasi. Ketiga; manajemen kinerja sudah menjadi basis dalam penyusunan anggaran. Keempat;

dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah menganut prinsip “*The best government is the least government*” (David Boaz, Rian Nugraha, 2006). Kelima; program “privatisasi” merupakan kebijakan prioritas. Secara empiristik usaha pemerinah menerapkan paradigma *New Publik Management* menghadapi beberapa kendala antara lain pertama; dukungan birokrasi yang belum efektif. Kedua; kebijakan antar sektor belum sinergis. Ketiga; penegakan hukum masih lemah. Keempat; integritas kepemimpinan pemerintahan di semua tingkat masih rendah. Kelima; resistensi konflik ideologis. Kelima faktor tersebut dapat dijumpai dengan berdirinya paradigma *New Publik Service* (Denhart, 2003), yaitu mengembalikan peran negara yang lebih berarti (signifikan) jika terjadi kegagalan pasar atau kegagalan negara. Peran negara yang mengutamakan penguatan penyediaan pelayanan publik yang menjangkau masyarakat luas, adil dan merata.

Jika dicermati penyelenggara pemerintahan sebenarnya telah melakukan kombinasi kedua paradigma antara *New Publik Management* dan *New Publik Service*, dengan kehadiran kebijakan “pelayanan publik ditetapkan dalam peraturan perundangan. Upaya penerapan *New Publik Service* menjadi momentum strategis dalam mengembalikan arah kebijakan yang lebih pro rakyat. Untuk itu menata kembali peran BUMN yang sudah *go public* dan *go internasional*, yang cenderung menggeser komposisi kepemilikan saham pemodal asing, perlu menjadi prioritas kebijakan pemerintahan yang akan datang, hasil pemilihan umum tahun 2014. Misalnya pemegang saham pemodal asing pada PT. Indosat sebesar 49% dimiliki PT. Tematex Singapura, Air Minum Aqua 74% saham PT. Danone asal Perancis, PT. Indocement, 61,70% dimiliki Heidelberg asal Jerman dan PT. Semen Cibinong 77,37% dimiliki oleh Holcim asal Swiss. Menjadi pertanyaan bagi kita adalah apakah kebijakan komposisi saham yang lebih besar kepemilikan modal asing sudah tepat sasaran dalam perspektif pemerataan pendapatan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan rakyat?. Pertanyaan tersebut mencerminkan persoalan yang dilematis antara peran dan fungsi negara atas nama mandat rakyat lebih berorientasi kepada pemikiran bisnis yang pada kenyataannya lebih memberatkan beban hidup masyarakat.

Penjelasan tersebut di atas memiliki makna bahwa pergeseran peran negara terhadap fungsi pokok pemerintah yaitu fungsi “alokasi, distribusi dan stabilisasi” membawa implikasi yang sangat luas terhadap eksistensi tujuan negara. Dominasi “otoritas pasar” terhadap penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan mengakibatkan sumber sumber kekayaan alam telah dikuasai oleh pemodal asing. Konsekuensi logis dengan terjadinya alokasi sumber sumber kekayaan negara terakumulasi pada kekuatan pemodal asing, maka kendali negara menjadi lemah dan pemerataan pembangunan yang timpang antara perkotaan dengan pedesaan menyebabkan penyediaan “pelayanan publik” terhadap barang publik kurang dinikmati secara merata dan adil di tingkat pedesaan.

9.5. Penataan Kembali Urusan Sektor Publik Menuju Pelayanan Publik yang Luas dan Merata

Sebagaimana diketahui bersama ketika kebijakan pemerintah membuka masuknya modal asing merupakan persyaratan dari *Internasional Monetary Fund* (IMF) dan *World Bank* bahwa pemerintah Indonesia diwajibkan melakukan kebijakan antara lain; deregulasi di bidang ekonomi, liberalisasi ekonomi dan privatisasi. Salah satu bentuk regulasi baru dari hasil studi *World Bank* yaitu melakukan perubahan bentuk Badan Usaha Milik Negara dari “perusahaan negara dan perusahaan umum” menjadi “perseroan terbatas” (Tbk). Dalam kajian Badan Usaha Milik Negara dengan bentuk “perseroan terbatas”, secara teoritis dalam pandangan ekonomi bertujuan agar dalam melakukan ekspansi bisnis lebih fleksibel baik didalam negeri maupun luar negeri. Perubahan yang cukup signifikan yaitu dalam kebijakan tarif, ketika masih bentuk “perusahaan negara atau perusahaan umum”, tarif ditetapkan oleh pemerintah. Pada waktu tarif ditetapkan pemerintah sudah barang tentu masih mempertimbangkan kondisi kemampuan daya beli masyarakat. Demikian pula ketika BUMN masih bentuk “perusahaan negara atau perusahaan umum”, aset BUMN masih tetap tercatat sebagai “penyertaan modal pemerintah” (PMP). Perubahan bentuk menjadi bentuk “perseroan terbatas” membawa implikasi terhadap beberapa aspek antara lain; pertama; penetapan tarif ditentukan berdasarkan mekanisme pasar. Kedua; penyertaan modal pemerintah (PMP) menjadi aset BUMN. Ketiga; pemerintah mengizinkan BUMN melakukan *go public* dan bahkan menjual saham kepada sektor swasta. Keempat; pemerintah mengangkat para profesional dalam jabatan direksi meskipun bukan bidang keahilannya, misalnya seorang profesi akuntan menjadi direktur utama pada BUMN pesawat terbang. Pergeseran peran dan fungsi strategis dari BUMN tersebut di atas membawa konsekuensi logis terhadap beberapa aspek antara lain; pertama; penetapan tarif melalui mekanisme pasar seperti tarif kereta api, LPG, jalan Tol, secara empiristik merugikan masyarakat luas yang memiliki daya beli rendah. Kedua; aset BUMN yang merupakan penyertaan modal pemerintah (PMP) yang status hukumnya masih termasuk sebagai “keuangan negara”, dalam perkembangannya oleh “forum direksi dan didukung oleh Kementrian BUMN, mengajukan “*yudicial review*”, mengusulkan aset BUMN yang dipisahkan, agar tidak dimasukan sebagai “keuangan negara”. Ketiga; penjualan saham BUMN melalui *go public* dalam perkembangannya kepemilikan saham pemodal asing lebih besar seperti pada PT. Indosat, PT. Indocement dan PT. Semen Cibinong.

Selanjutnya pernyataan “mengembalikan urusan sektor publik untuk kesejahteraan rakyat, menimbulkan pertanyaan kritis yaitu apakah pengurusan sektor publik oleh BUMN selama ini belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Jika berdasarkan pembahasan di atas bahwa terdapat kecenderungan kondisi

masyarakat saat ini menghadapi beban hidup yang semakin sulit. Terutama daya beli masyarakat yang rendah namun harga barang konsumsi untuk kebutuhan dasar semakin tinggi. Dilain pihak kesenjangan sosial semakin lebar serta disparitas pendapatan juga semakin tinggi. Kondisi masyarakat seperti diuraikan tersebut sudah dipastikan tingkat kesejahteraan rakyat akan semakin terpuruk. Walaupun beberapa fenomena yang diuraikan di atas menunjukkan kecenderungan kearah kerugian masyarakat terhadap status BUMN dalam bentuk “perseroan terbatas”. Kajian teori mengatakan bahwa jika terjadi pergeseran sektor publik menjadi barang komoditi dan penggunaannya melalui mekanisme pasar maka akan merugikan masyarakat luas yang daya belinya rendah. Berdasarkan penjelasan beberapa kasus di atas, kerugian yang dirasakan masyarakat telah terbukti kebenarannya. Oleh sebab itu, perlu dilakukan penelitian lebih mendalam tentang hubungan bentuk “perseroan terbatas” pada BUMN dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian jika telah terbukti bahwa pengurusan sektor publik oleh Badan Usaha Milik Negara dengan bentuk “perseroan terbatas” menimbulkan beban masyarakat yang semakin berat seperti yang telah dijelaskan di atas, maka perlu dievaluasi kembali. Sebab seperti dikatakan oleh Hammel bahwa “kini kebenaran tidak lagi pada otoritas negara akan tetapi kebenaran ada pada otoritas pasar?.

Pemikiran untuk menata kembali sektor publik secara proporsional terutama barang publik yang memiliki domain kepentingan publik masih besar dan kuat diharapkan menjadi agenda kebijakan yang mendesak di masa datang. Sebab kondisi masyarakat yang masih banyak memiliki pernghasilan di bawah upah minimal semakin sulit mengonsumsi barang kebutuhan pokok sehingga kualitas hidupnya semakin menurun. Ketimpangan pembangunan antara kota dan desa sudah dipastikan masyarakat yang berdiam di pedesaan akan merasakan kondisi ekonominya semakin sulit. Urusan sektor publik yang memiliki domain kepentingan publik yang tinggi misalnya kebutuhan pokok pangan, listrik, LPG, transportasi umum, kesehatan, dan lain-lain penetapan tarif sudah saatnya tidak diserahkan kepada mekanisme pasar melainkan pemerintah ikut campur tangan jika terjadi kegagalan pasar (*market failuer*). Seperti ketika PT.Pertamina mennaikan harga LPG samai 68%, mendapat reaksi keras dari masyarakat luas. Presiden SBY langsung turun tangan dengan memerintahkan agar Pertamina melakukan perhitungan ulang dengan berdasarkan kondisi pendapatan masyarakat.

9.6. Kesimpulan

Pembahasan mengenai pergeseran peran negara dalam urusan sektor publik di Indonesia dapat disimpulkan pertama; pengurusan sektor publik yang terkait dengan kegiatan ekonomi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara. Kedua; Bentuk Badan Usaha Milik Negara terdiri dari tiga macam yaitu; perusahaan negara, perusahaan umum dan perseroan terbatas. Ketiga; Sebagian besar BUMN di Indonesia telah berubah menjadi bentuk “perseroan terbatas. Keempat; perbedaan antara bentuk perusahaan negara dan perusahaan umum dengan perseroan terbatas yaitu jika perusahaan negara dan perusahaan umum dalam penetapan tarif dilakukan oleh pemerintah tetapi perseroan terbatas, penetapan tarif ditetapkan berdasarkan mekanisme pasar. Kelima; terjadinya pergeseran peran negara tercermin dalam perubahan bentuk pengelolaan BUMN. Keenam; bentuk “perseroan terbatas” merupakan pergeseran sektor publik menjadi barang komoditi yang penggunaannya ditentukan berdasarkan mekanisme pasar. Ketujuh; kasus di Indonesia jika sektor publik penggunaannya ditentukan oleh mekanisme pasar misalnya; tarif kereta api, LPG atau BBM dan jalan Tol, pada kenyataannya merugikan masyarakat luas yang berpenghasilan rendah. Kedelapan; pergeseran tersebut mencerminkan bahwa “kebenaran tidak lagi ada pada otoritas negara akan tetapi telah bergeser pada otoritas pasar. Kesembilan; melonjaknya harga barang publik seperti gula, kedelai, beras, LPG dan Listrik yang terus naik menyebabkan masyarakat semakin sulit mendapatkan barang publik.

Berdasarkan kajian di atas disarankan bahwa kebutuhan dasar masyarakat yang domain sektor publik di Indonesia masih tinggi seperti BBM, LPG, Transportasi, Listrik dan bahan pokok pangan, tetap dikendalikan oleh pemerintah terutama ketika terjadi kegagalan pasar. Mengingat kondisi ekonomi masyarakat Indonesia daya belinya masih rendah.

BAB X

PENUTUP

Pembahasan yang cukup panjang dan mendalam tentang “konsep dan teori administrasi publik”, mulai dari pendefinisian mengenai administrasi, paradigma administrasi, administrasi sebagai kesisteman, sejarah perkembangan administrasi negara di Indonesia, mengukur kinerja administrasi dan perbandingan administrasi negara tradisional dengan administrasi negara modern. Mulai dari era administrasi tradisional di mana peran pemerintah masih melakukan fungsi operasional teknis (*rowing*) kemudian berkembang era *new public management*, peran dan fungsi pemerintah sudah mulai berkurang dan berperan sebagai pengarah (*steering*), serta era saat ini peran pemerintah lebih fokus pada “pelayanan publik” (*services*). Oleh karena itu pembelajaran tersebut sampai pada suatu titik kulminasi bahwa *trend* perubahan dalam mengurus dan mengelola serta mengatur penyelenggaraan negara terutama yang menjadi domain kekuasaan eksekutif, akhirnya bermuara pada pergulatan pemikiran untuk memilih dua pilihan paradigmatis yaitu antara paradigma *new public management* dengan *new public services*. Akan tetapi kedua pilihan tersebut sama-sama mengandung konsekuensi logis terhadap perubahan masyarakat yaitu antara “mengurus negara dengan gaya manajemen bisnis” dipengaruhi oleh paradigma “*new public management*” dengan “peran negara kuat” dalam mengurus kepentingan publik, dipengaruhi oleh paradigma “*new public services*”. Apakah keduanya dijalankan secara simultan, itu yang saat ini sedang diuji coba di Indonesia.

Dalam praktik penyelenggaraan administrasi negara dewasa ini pada dasarnya telah memasuki wilayah pemikiran paradigma “*new public management*”, hal tersebut ditandai pertama; penerapan “*desentralisasi*” dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kedua; sistem politik yang sudah memenuhi standar demokrasi. Ketiga; penerapan *E-Government* dalam penyediaan dan pemberian pelayanan publik. Keempat; di bidang ekonomi menerapkan mekanisme pasar bebas. Kelima; dalam pelaksanaan pembangunan terutama infrastruktur sudah mulai diperkenalkan “*kebijakan privatisasi*” dengan model “*public private partnership*” dan lain-lain. Beberapa contoh trend perubahan yang telah dilaksanakan paradigma “*new public management*”, pada hakikatnya mencerminkan “*political will*” pemerintah terhadap upaya membangun pemerintahan yang *clean and good corporate governance*. Oleh sebab itu, jika tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat terwujud maka pada gilirannya akan terwujud efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Mengingat pemikiran di atas lebih cenderung mengurus negara dengan gaya manajemen bisnis, yakni lebih menekankan pada aspek ekonomi, memiliki konsekuensi logis bahwa pada kenyataannya tumbuh kelompok masyarakat marginal mengalami peningkatan yang cukup massif. Kelompok marginal tersebut antara lain buruh tani di pedesaan, buruh atau karyawan pabrik, nelayan miskin, pedagang kaki lima, pekerja sektor informal dan lain-lain. Oleh sebab itu, dalam rangka kebijakan publik kelompok masyarakat ini memerlukan “kehadiran negara” yang lebih aktif dalam masalah sosial yang semakin kompleks. Pemikiran alternatif yang berkembang dewasa ini mampu mendorong “tindakan pemerintah” dalam upaya menciptakan keseimbangan terhadap kesenjangan sosial yang semakin melebar, yaitu menitik beratkan pada pelayanan publik.

Agenda kebijakan pemerintah di bidang administrasi negara yang menjadi fokus perhatian utama yaitu “reformasi birokrasi” tersebut mencanangkan target penyelesaian rangkaian sembilan program-program yang mendukung reformasi birokrasi yaitu sampai dengan tahun 2025. Pencapaian target waktu yang dibutuhkan selama lima belas tahun menunjukkan bahwa perubahan “*mindset*” para aparatur birokrasi menjadi “pelayan masyarakat” atau “*public servant*” pada dasarnya tidak mudah. Perubahan evolutif dan gradual membutuhkan kesabaran, ketekunan, komitmen dan konsistensi semua pemangku kepentingan dalam kesinambungan program yang sistematis dan teratur. Secara teoritis memang dikatakan bahwa suatu sistem politik yang demokratis merupakan prasyarat terlaksananya “tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)”. Dengan kata lain “*good governance*” hanya dapat di temukan dalam suatu sistem politik yang demokratis (Muchlis Hamdi, 2003). Dengan demikian jika proses demokratisasi di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya berjalan efektif, maka akan terwujud pelaksanaan “*rule of law*, transparansi, partisipasi, akuntabilitas publik, *responsiveness*, konsensus, *strategic visions* dan efisiensi serta efektivitas serta prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep “*reinventing government*”. Tata kelola

kepemerintahan yang baik (*good governance*) dapat dijalankan dengan baik jika ketiga stakeholder yakni antara “pemerintah, masyarakat dan sektor swasta” memiliki hubungan yang sinergik dan simbiose mutualistik.

Namun demikian secara empiristik keinginan pemerintah dalam menerapkan paradigma “*new public management*” disatu pihak dan di pihak yang lain hubungan antara ketiga *stakeholder* tersebut belum menunjukkan hubungan yang sinergik sebagaimana yang dipersyaratkan dalam paradigma “*new public management*”. Kecenderungan belum sinergi hubungan antar stakeholder dalam penyelenggaraan negara dapat diilustrasikan sebagai berikut *pertama; pemerintah dan aparaturnya belum memiliki komitmen dan konsisten, serta jujur dan profesional, karena masih menghadapi masalah korupsi yang akut. Kedua; sedang kondisi masyarakat Indonesia tentang kesadaran hukum, kedisiplinan, partisipasi, solidaritas, patriotisme dan nasionalisme masih tergolong rendah, karena kecenderungan perubahan sosial yang kurang terarah. Ketiga; demikian pula para pebisnis masih belum kuat dan tangguh, karena masih ketergantungan dengan bisnis dan anggaran APBN.* Fenomena yang disebutkan di atas merupakan kendala yang tidak ringan ketika menghadapi situasi global yang menghendaki perubahan ketiga *stakeholder* secara seimbang dan seiring dengan tuntutan pasar bebas dan globalisasi yang sudah memasuki wilayah seluruh kehidupan individu dan masyarakat. Akan tetapi sesungguhnya pemicu utama perubahan yang notabene sebagai kelas menengah ke atas yakni aparatur pemerintah dan kalangan pebisnis mampu sebagai triger atau pemicu dan pelopor perubahan. Oleh sebab itu, tidak perlu memakan waktu sampai tahun 2025 bisa dipastikan perubahan “*mindset*” yang dipersyaratkan akan terwujud, jika landasan yang kuat yakni “bekerja dengan hati” atau dalam fatsun politik yakni landasan ideologi bangsa dan negara menjadi pilar utama dalam tindakan dan kebijakan pemerintah dan para pebisnis, pada gilirannya masyarakat juga dengan sendirinya akan ikut berubah. Kecuali paradigma pemerintah dengan segenap aparaturnya lebih berorientasi pada pendewaan terhadap faham pragmatik, materialistik dan rasionalistik semata (tergolong masuk wilayah aliran komunismenya Karl Marx) atau pendewaan terhadap faham hedonistik, individualistik, konsumeristik (aliran liberal kapitalisme), maka tindakan dan kebijakan pemerintah akan sulit mewujudkan cita-cita masyarakat yang sejahtera berdasarkan Pancasila.

Bentuk masyarakat Indonesia yang sejahtera yaitu apabila terwujudnya harmonisasi antar warga negara di mana “orang kaya menyayangi orang miskin dan orang miskin menghormati orang kaya”. Apabila situasi harmonisasi masyarakat seperti disebutkan di atas niscaya akan mampu membentengi pengaruh buruk dari kedua ideologi tersebut yakni antara “komunisme dengan liberal kapitalisme”. Sebab jika diamati secara seksama “fenomena” dalam kehidupan sehari-hari dirasakan menunjukkan trend pengaruh kedua ideologi tersebut tanpa disadari telah hadir di

tengah masyarakat. Misalnya pengaruh “ideologi komunis” salah satu ciri yang menjadi fenomena di tengah masyarakat yaitu “konflik”, pertama; *fenomena konflik yang cukup masif antara pemerintah dengan rakyatnya dalam persoalan yang sederhana seperti di pengadilan keputusan hakim tidak diterima oleh keluarga korban, maka mereka mengamuk diruang sidang atau mengejar dan memukuli terdakwa di kantor pengadilan, konflik eksekusi sengketa lahan atau rumah dan lain-lain.* Kedua; *konflik yang terjadi antar lembaga pemerintah misalnya antara “eksekutif (Pemerintah) dengan legeslatif (DPR), antara Komisi Yudisial (KY) dengan Mahkamah Agung (MA), antara Kepolisian dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), antara Mahkamah Konstitusi (MK) dengan MA dan Kepolisian.* Ketiga; *rakyat semakin menurun tingkat kepercayaannya (trust) terhadap pemerintah.* Keempat; *ketimpangan ekonomi antara yang kaya dengan yang miskin semakin lebar, merupakan push factor yang potensial menimbulkan “konflik sosial”.* Adapun fenomena dalam kehidupan sehari-hari yang dipengaruhi oleh ideologi “liberal kapitalisme” misalnya pertama; *dalam bidang ekonomi Indonesia telah membuka diri terhadap mekanisme “pasar bebas” dan hampir seluruh kebijakan ekonomi baik fiskal dan moneter serta perdagangan selalu berada pada situasi yang harus tunduk terhadap keinginan IMF dan World Bank. Walaupun saat ini political will pemerintah sudah mulai mengurangi ketergantungan utang luar negeri terhadap IMF dan World Bank.* Namun kendali mereka masih kuat dalam percaturan kebijakan ekonomi negara. Kedua; *di bidang politik sudah mengadopsi “demokrasi liberal”.* Ketiga; *di bidang sosial budaya sudah bisa dirasakan terutama di kota besar sifat individualistik, hedonistik dan konsumerisme sudah merasuki di tengah masyarakat.* Keempat; *di bidang pemikiran sudah mulai dirasakan fenomena di tengah masyarakat mendewakan rasio dan sikap materialistik serta pragmatisme melalui jalur pendidikan.*

Uraian penjelasan fenomena pengaruh negatif kedua ideologi besar seperti dipetakan di atas sesungguhnya sudah nampak secara kasat mata, namun perlu diidentifikasi secara lebih cermat seberapa jauh telah berpengaruh terhadap ketiga stakeholder tersebut melalui penelitian yang mendalam. Karena pemetaan fenomena tersebut masih sebatas pemikiran penulis terhadap analisis situasi berdasarkan pengamatan dan hasil diskusi dengan beberapa kalangan, akan tetapi belum didukung oleh data lapangan sudah barang tentu masih mengandung kelemahan metodologi maupun cara pendekatan yang digunakan. Artinya dalam perkembangan menuju terwujudnya pada implementasi administrasi negara modern melalui reformasi birokrasi, masih menghadapi lingkungan strategis seperti yang dijelaskan di atas. Oleh sebab itu, pada kesempatan lain menarik untuk menjadi bahan kajian dan penelitian mengenai “pengaruh perubahan atau pergeseran nilai-nilai dasar negara dan falsafah bangsa terhadap penyelenggaraan administrasi negara”.

Untuk melengkapi kajian tentang manajemen publik terutama pengelolaan sektor publik yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat. Melalui pendekatan paradigma NPM dan NPS telah menyoroti dengan tajam, keduanya memiliki kelebihan dan kekurangan. Namun profil kepemimpinan Presiden Joko Widodo dan M Yusuf Kalla lebih cenderung cocok dengan paradigma NPS. Untuk itu pada bab akhir buku ini disajikan kajian perdebatan kedua paradigma tersebut dan kajian kritis terhadap peran BUMN yang gagal dalam mengelola dan mengurus sektor publik. Artinya sektor publik seperti; air bersih, LPG, BBM, Transpoprtasi, bahan pokok pangan, harganya terus melambung tinggi dan rakyat semakin sulit mengonsumsi kebutuhan pokok tersebut. Pada bab IX mengulas topik tersebut di atas dengan judul “Pergeseran Peran Negara Dalam Urusan Sektor Publik di Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

- A. Dahl, Robert, *On Democracy (Perihal Demokrasi)*, Penerjemah A. Rahman Zainudin, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, 2001.
- Budiardjo, Miriam, *Pengantar Ilmu Politik*, Penerbit PT. Gramedia, 1977.
- Budi Santoso, Prio, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Tahun 1995.
- Carey and Hoadley, *The Achive Of Yogyakarta*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Cheema, Shabbir. G, *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*, Paperback, 2005.
- Denhard, *The Public Services*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Fakih, Mansour, *Sesat Pikir Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Penerbit Insit Press, Yogyakarta, Tahun 2001.
- Fayol, Henry, *General and Industrial Management*, Trans J.A. Coubrough, Jeneva International Management Institute, 1939.
- Fayol, Henry, *Industiral and General Administration*, Dunod, 1925.
- Francis Fukuyama, *The End Of History and The Last Man*, New York, NY: Free Press, 1992.
- Giddens, Anthony, *The Third Way The Renewal of Social Democracy (Jalan Ketiga, Pembaharuan Demokrasi Sosial)*, Polity Press, 1998.

- Hamish Mc Ray, *The World In 2020, Power Culture and Property*, Harvard Business School Press, 1999.
- Hamdi, Muchlis, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Penerbit Yarsif Watampone, Jakarta, Tahun 2002.
- Hari Yoso Sumoprawiro, *Pembaruan birokrasi dan kebijaksanaan publik*, Peradaban, 2002.
- Harold Knotts dan Cyrill O'Donnel *Principles of Management*, McGraw-Hill, 1955.
- Headly, Charles Mason, *Quo Vadis Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.
- Istianto Bambang, *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, PT. Mitra Wacana Media bekerja sama dengan STIAMI Jakarta, 2009.
- Istianto Bambang, *Demokratisasi Birokrasi*, PT. Mitra Wacana Media bekerja sama dengan STIAMI Jakarta, 2010.
- Kenichi Ohmae, *Bonder Less World, Editor a The Evolving Global Company* 1985, dan *The End Of The Nation State*, 1995.
- Kristiadi, J.B., *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan Indonesia*, Penerbit STIALAN Press, Jakarta, 1997.
- Lauder Kathleen, *Opting For partnership*, Paperback Institute, 2001.
- Luther M. Gullick, *Papers on the Science of Administration*, Institute Of Public Administration, New York, 1937.
- Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998.
- M. Savage, Charles, *Fifth Generation Management, Integrating Enterprises Through Human Net Working*, Digital Press, USA, 1990.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit PT. Inti Pers, Yogyakarta, 2001.
- Nugraha Rian D, *Kebijakan Publik Untuk negara-negara Berkembang*, Jakarta, 2006.
- Nasibith, John, *The New Directions For The Megatrend 2000 (Sepuluh Langkah Baru Untuk Tahun 1990-an Megatrend 2000)*, Penerjemah Budiyanto, Penerbit Binarupa Aksara, Jakarta, 1990.
- Osborne, David, and Ted Gabeler, *Reinventing Government (Mewirusahaakan Birokrasi)*, Penerjemah Abdul Rasyid, Penerbit Pustaka Binama Presindo, Tahun 1996.
- Osborne, David, and Peter Plastrick, *Banshing Bereaucracy, The Five Strategies For Reinventing Government (Memangkas Birokrasi)*, Penerjemah Abdul Rasyid, Penerbit PPM, Jakarta, Tahun 2000.

- P. Huntington, Samuel, *The Clash of Civilization And Remaking Of The World Order*, terjemahan Benturan Peradaban dan Masa depan Politik Dunia, penerjemah Asril Marjohan, Penerbit Pustaka Utama Grafiti,, Jakarta, 1995.
- P. Huntington, Samuel, *The Third Wave, Democratization In The Late Twentieth Century (Gelombang Demokrasi Ketiga)*, Penerjemah Asril Marjohan, Penerbit Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.
- Prasojo, Eko, *State Of The Art, Administrasi Negara Antara Teori Dan Praktik kenegaraan Indonesia Mutakhir*, Bahan Seminar Nasional, 2009, di Pasca Sarjana STIAM, Jakarta, Tanggal 8 Agustus 2009.
- Richard L Daft, *New Era Of Management*, Cengage Learning, 2010.
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Setiyono, Budi, *Jaring Birokrasi, Tinjauan Dari Aspek Politik dan Administrasi*, Penerbit PT. Gugus Press, Bekasi Jawa Barat, 2002.
- Terry, George. R, *Principles of Management*, R.D. Irwin, Illinois, 1968.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*, ISBM, Jakarta, 2001.
- Taylor, F.W, *The Principles of Scientific Management*, Harper and Brother Publisher, 1919.
- Wasistiono, Sadu, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit Fokus Media, Bandung, 2002.
- W.F Willoughby, *Principle Of Public Administration*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1927.
- Wilson, Woodrow, *Political Science Quarterly*, Washington DC, July 1887.

Sumber-sumber dari Website:

- Behest, *Hawa Nafsu dalam Quran dan Hadist*
Hawa Nafsu dan Cara Pengendaliannya, www.mediamuslim.info, 2006.
- Liza, <http://id.shvoong.com/humanities-studies/2131100-konsep-spiritual/#ixzzlpjRHkdKT>, 2006.
- Perasaan, <http://www.fahdisme.com/2012/02/perasaan.htmlpjZe040>
- Widyahartono, bobwidya@cbn.net.id, 2011

